جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

السياسات العامة والحكومات المحلية

الأستاذ الدكتور
مثنى فائق مرعي
كلية العلوم السياسية - جامعة تكريت

الأستاذ المساعد الدكتور
فرح ضياء المبارك
كلية العلوم السياسية - جامعة بغداد



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

السياسات العامة والحكومات المحلية

الاستاذ الدكتور

مثنى فائق مرعي

كلية العلوم السياسية – جامعة تكريت

الاستاذ المساعد الدكتورة

فرح ضياء المبارك

كلية العلوم السياسية – جامعة بغداد

السياسات العامة والحكومات المحلية

طبع في

الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة

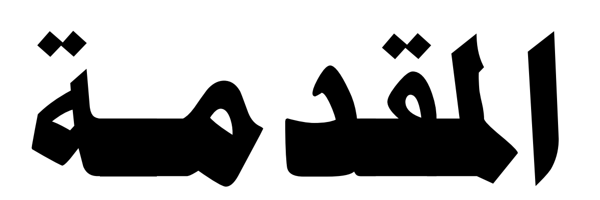
بغـداد

٢٠٢٠


المحتويات

المحتويات

المحتويات


المقدمــة

المقدمة

تبنى السياسات العامة على قواعد ونظريات ومفترقات طرق تتوقف على متغيرات قد تكون سياسية او اقتصادية او اجتماعية او حتى دولية داخلية او خارجية، حيث يتم تفعيل شكل السياسات وفق المعايير التي تؤثر على طبيعة اتخاذ القرار المستوحى من حجم المشكلة او الحاجة المجتمعية التي تستوجب تغطيتها، وبين سياسة الحكم التي تتحدد وفق اتجاهات وتيارات سياسية ذات مصالح موجهة حسب قناعات بعض الشخصيات المستحكمة على آليات صنع القرارات واتخاذها التي تمس الصالح العام والخاص، فضلاً عن دخول متغيرات مؤثرة على سياسة الحكم المحلي التي منها القانونية والواقعية، وهنا تكمن صعوبة الموقف في التأرجح بين السياسات العامة التي تتحدد ببعض الاليات القانونية والنمطية وبين المرونة التي تحتكم اليها سياسة الحكم المحلي .

وبالمقابل تأتي اهمية الحكومات المحلية كفاعل داخلي مؤثر اصبح من مظاهر الدولة الديمقراطية وان طبيعة العلاقة بين الحكومة المحلية والادارة المركزية تقوم على الاستقلال وهذا الاستقلال هو استقلال نسبي واصيل مصدره القانون والدستور، غير ان الاستقلال لا يجب ان يكون مطلقاً والا تحولت الهيئات المحلية الى دول داخل الدولة الام، لذلك تعمد الدساتير الى تأطير التشريعات المحلية بالقوانين المركزية حرصاً على الوحدة القانونية والسياسية للدولة .

تمتع الوحدة المحلية باستقلالية ضمن حدود إقليمية معينة، حيث يكون لها شخصيتها القانونية الاعتبارية، وتتحدد علاقتها بالسلطة المركزية عبر نظام لامركزي في الإدارة، والمالية، والقرارات، ضمن نطاقات يحددها القانون، وتخضع لسلطة رقابية. أما تمثيلية هذه الوحدات فتنبع من أن مجالسها تأتي عبر انتخابات يختار فيها المواطنون ممثليهم، للتعبير عن مصالحهم وتفضيلاتهم وخياراتهم وهي تقوم على الاعتراف بوجود مصالح محلية خاصة، لذلك يُعد استقلال الوحدات الادارية المحلية نسبيا حيث تمارس هذه الوحدات في الحدود المقررة لها قانونا وتحت رقابه الحكومة المركزية، ويلاحظ ان هذه الرقابة تختلف من دولة الى اخرى تبعا للظروف وتبعا لاختلاف انظمتها السياسية واحوالها المجتمعية والاقتصادية، فالرقابة المركزية وان كانت شديدة تمارسها الحكومة المركزية تجاه اعمال واشخاص الوحدات الادارية تسمى

"الوصاية الادارية" واحياناً تسمى "الرقابة الادارية" فالاختلاف بين المصطلحين تقوم على اعتبار الرقابة ادارية والوصاية مدنية، على اعتبار ان الوحدات الادارية ليست اشخاص ناقصي الاهلية بحيث يستلزم الوصاية الادارية لتحديد تصرفات الوحدات المحلية بل هي كاملة الاهلية في مباشرة التصرفات القانونية الموكولة بها، لذا الرقابة الادارية هي الاقرب لضمان مطابقة ان القرارات الصادرة من الوحدات الادارية مطابقة للدستور .

ومن هنا ظهرت اهمية الادارات المحلية واهمية الحكم المحلي ودور المجالس المحلية والشعبية في ادارة دفة العمل المؤسسي ضمن الحدود السياسية والقانونية المرسومة في اطار قانوني دستوري خاصة وان المجتمع العالمي ينعت الحكومات المحلية بحكومات الاندر أي الحكومات الادارية الادنى من درجة من الحكومات المركزية، فكان لازماً تسليط الضوء على طبيعة الحكم المحلي وتاريخه وعلى مفهومه ومقوماته وتفاصيل مهمة كثيرة في ثنياته نجدها مجسدة على شكل مباحث علمية قائمة على اساس عملي .

الباب الاول

السياسات العامة

الفصل الاول

الاطار النظري والمفاهيمي

الفصل الاول

الاطار النظري والمفاهيمي

يتطلب البحث في أي موضوع تحديد نشأته وتطوره والبحث في مفهومه وتعريفه وهذا الامر ينطبق على السياسات العامة التي سيتم تناول نشأتها وتطورها التاريخي والتعاريف الخاصة بها ومكوناتها والخصائص التي تتسم بها وصولاً الى كيفية الاهتمام بدراسة السياسات العامة وأسباب هذا الاهتمام والنظرية المعتمدة في ذلك، وهذا ما سيتم تناوله في اربعة مباحث وبالشكل الآتي:

- نشأة وتطور السياسات العامة .
- ماهية السياسات العامة .
- دراسة السياسات العامة .
- الادارة العامة والسياسات العامة

المبحث الأول

نشأة وتطور السياسات العامة

تُشكل حاجة الانسان ضرورة للتعامل مع ما يحيط به وما يؤثر فيه أمراً حيوياً منذ وجود البشرية، فقد حركت نزعة البقاء البشر بما لديهم من إمكانات وطاقات وتسخيرها للحفاظ على بقائهم . ولم يتوقف الامر عند هذا الحد بل سعت المجتمعات لتطوير نزعتها هذهِ باتجاه البقاء والرفاهية، ومن هنا كانت الحاجة التي أطلقت العنان للتفكير بوضع الاسس الضرورية لتنظيم احتياجاتها وسبل تأمينها .

وأدى تعقد ظروف الحياة البشرية بما تداخل فيها من تشابك المصالح بين المجتمعات والدول ومن ثم تضارب هذهِ المصالح، ادى الى اهتمام البشر بوضع التصورات والخطط والبرامج لمعالجة ما يمكن أن يواجهوه من مصاعب، هذا التطور كان أسبق نشأةً من الدول القومية وإن كانت بأشكال مختلفة ومتواضعة، بيد ان نشوء الدول القومية أعطى لموضوع السياسات العامة بُعداً اضافياً تجلى بحيوية وأهمية هذا الجانب كونه اصبح هدفاً لحماية مصالح المجتمع والافراد الذين انابوا الدولة في تأمينها والسهر على استمرارها[١] .

وهناك من يرى أن السياسات العامة كنشاط قد عرفتها المجتمعات قديماً وعملت بها بصور وأشكال مختلفة، ولكنها تختلف عن المفهوم المعاصر والدقيق للمصطلح[٢]:

– اشتهرت حضارات وادي الرافدين بحسن التنظيم الاداري ومنها الحضارة البابلية، اذ يُعد حمورابي الملك السادس للبابليين (١٧٩٣ ق.م ١٧٥١ ق.م) أول من أدار الدولة الموحدة سياسياً من عاصمته بابل، ونظم شؤون الإنفاق والجباية وأرسى بناء أقدم مدرستين في التاريخ "الأولى في سبأ والثانية في كيش"، ثم أسس الجيش وجعل الخدمة فيه الزامية، فضلاً عن

---

١ – خليل حسين، السياسات العامة ومفهوم إدارة الدولة، في:
http://drkhalilhussein.blogspot.com/2011/02/blog-post_04.html

٢ – علاوة الجندي، "دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، ٢٠١٣، ص ١٨ .

وضعه لأول شريعة قانونية عام ١٧٧٠ ق.م تحكم العلاقات بين الحاكم والمحكومين وبين المحكومين أنفسهم[١] .

– عرف الفراعنة اسمى أشكال التطور الإداري والتنظيم الحكومي بصورة منسقة ودرجة عالية من الكفاءة في النظر بالشؤون العامة من خلال: "الاراضي، والتشريعات، والمظالم ... الخ".

– بلغت الحضارة الصينية تقدماً ملموساً في التنظيم السياسي فهم أول من اشترط المؤهلات العلمية للتعيين في الوظائف العامة .

– تبنى الاغريق اشكالاً مختلفة للسياسات واهتم مفكريهم بذلك، إذ يقول افلاطون: "وظيفة الدولة في هذا النظام هي ايجاد اوفق الطرق لإشباع الحاجات، وتنظيم الخدمات" .

– عرفت الدولة الرومانية نموذج الممارسة الواقعية للسياسات العامة آنذاك، الذي نتج بسبب الطابع القانوني لهذِهِ الدولة والتقسيم الجغرافي لأقاليمها وطريقة صياغة الحكم بها، وعلاقتها بالإمبراطور .

– اهتم الاسلام بقضايا المجتمع واعطى فيها منهجاً قوياً واهتماماً جدياً في مجال السياسة والحكم وفق ما أقره القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة في الدولة والحكومة والخلافة، إذ جاء بأرقى القيم والدعامات التي تقوم عليها السياسة العامة المتمثلة بالعدل، والمساواة، والإخاء، ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وغيرها من القيم والاسهامات في مجال تطوير الفكر السياسي والاداري والعديد من القواعد العامة كالشورى والقيادة والسلطة . الامور التي يمكن إدراكها في مدرسة العقلانية الاسلامية في كتابات ابن رشد وابن سينا .

ويمكن التمييز بين اتجاهين لتوضيح نشأة السياسات العامة وتطورها، يذهب الاول الى ان السياسات العامة بوصفها فعلاً قد جاءت نتيجة وجود مشكلة عامة تطلبت تدخلاً من الجهات المسؤولة وهي بذلك قديمة قدم الدولة نفسها، اما الاتجاه الثاني فيذهب الى أن السياسات العامة بوصفها علم يُعنى بدراسة السياسات التي تقوم بها الدولة لمعالجة القضايا والمشاكل التي تقع في

١ – يُنظر: المجلة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية، التنظيم في حضارة وادي الرافدين، ٢١ كانون الاول ٢٠١٦، في: https://2u.pw/VRpNj

حدود مسؤوليتها فقد نشأ نتيجة عوامل واسباب افرزتها تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية داخلية وخارجية الى أن تبلور مصطلح ومفهوم السياسات العامة بالشكل الذي هو عليه الان[١] .

والسياسات العامة بالمنظور الحديث، وفي المجالين المعرفي والعملي قد حصلت على حيز من الاهتمام وشغلت المفكرين والاكاديميين والسياسيين والاداريين، قد مرت بمراحل ثلاثة متتالية هي:

اولاً – مرحلة ما قبل الحرب العالمية الاولى

أولت الدراسات الفلسفية والفكرية للفلاسفة والعلماء والمفكرين السياسيين اهتماماً كبيراً بقضايا تطور المجتمعات وسبل تنظيمها وانصهارها في شكل معين من أشكال الدولة، وقد تجلى هذا الاهتمام في ذلك الجهد التقليدي الذي استمر طويلاً الى حين بلوغ الحياة الانسانية والاجتماعية منتصف القرن التاسع عشر، حينما كانت الجامعات الاوروبية آنذاك تدرس السياسة والحكم كفرع من فروع الفلسفة الاخلاقية، وكان الاهتمام ينحصر بالسياسات التي تنتجها الحكومات، والاشارة الى القوى التي تسهم في بلورة السياسات وتأثيرها على المجتمعات من خلال التطرق الى البناء المؤسسي، والتركيز على التسويغات الفلسفية للحكومة، ودراسة الترتيبات الهيكلية لها، مثل: الفيدرالية، وفصل السلطات، والمرجع القانوني، وصلاحيات الهياكل الرسمية وواجباتها وما يختص بالبرلمان والرئيس والمحاكم، والعلاقات الحكومية وأعمال السلطات الثلاث (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية)[٢] .

وبالرغم من هذا الاهتمام الذي تبناه الجهد التقليدي والفكر السياسي التقليدي قد أثرى الفكر الانساني بطروحاته المتصلة بوصف المؤسسات الحكومية المنوطة بصياغة أو وضع السياسات العامة، بيد ان عنايته بمحتوى هذهِ السياسات وأساليب تنفيذها قد كانت عارضة في عدد من

١ – يُنظر: عبد العظيم البدران، **كيف تحكم ايران؟ دراسة في صنع السياسات العامة بعد عام ١٩٨٩**، (بيروت: الدار العربية للعلوم ناشرون، ٢٠١٤)، ص ٨-٩ .

٢ – فهمي خليفة الفهداوي، **السياسات العامة .. منظور كلي في البنية والتحليل**، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ٢٠٠١)، ص ٢٧ .

الاحيان، ومحدودة في معظم هذهِ الدراسات[١]، وبقيت وصفية ظاهرية، لم تغص أو تتعمق في تناول المؤسسات والقطاعات الحكومية غوصاً تحليلياً، ولم تعمد الى فهم وتحليل السلوك الانساني، ولا التصرفات، ولا العمليات المصاحبة والملازمة لصنع السياسة، فأغفلت ترتيب العلاقات الهامة والاتصالات القائمة بين المؤسسات، وترتب على ذلك كله، إبقاء محتوى السياسات العامة بعيداً عن البحث والتناول، حتى إن الجهد الوصفي لها بقي متسماً بالغموض والسطحية[٢] .

ثانياً – مرحلة ما بين الحربين العالميتين الاولى والثانية

شهدت هذهِ المرحلة اهتماماً متزايداً بعلم السياسة الذي بدأ يتبلور ليغدو فرعاً من فروع العلوم الاجتماعية، عقب استقلاله عن الفلسفة الاخلاقية، خلال المرحلة اللاحقة، فقد حظي بدعمٍ مستفيضٍ ضمن مجال الاختصاص العلمي والمعرفي، الذي أسفر عن وضوح التأييد الذي كان يرى في السياسة وجهاً للقانون، وللعلاقة المتفاعلة بين المؤسسات الرسمية، من خلال مجموعة دستورية تضم القواعد التي تحكم العلاقات بين المؤسسات في اطر قانونية فضلاً عن ان السياسات تمثل جزءاً لا يتجزأ من النشاط الاجتماعي والنفسي للمجتمع وللظاهرة الاجتماعية . علاوة على ان الظواهر الاجتماعية والطبيعية والسلوكيات التي كانت بعيدة عن تدخل السياسة مثل: الاوبئة والحروب والكوارث والفيضانات، نتائجاً للإرادة الالهية، بحسب الاعتقادات المجتمعية، قد انتقلت من حالتها التي تميزت بها "السياسة ضيقة النطاق" في القرن التاسع عشر الى الحالة الجديدة "السياسة في كل مكان" في القرن العشرين، على وفق الآلية الترابطية، التي من خلالها يجد أمر ما غير سياسي ذاته، واقعاً ضمن فئة الامور والقضايا السياسية[٣].

١ – حسن أبشر الطيب، **الدولة العصرية دولة مؤسسات**، (القاهرة: الدار الثقافية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٠)، ص ٥٤–٥٥ .

٢ – فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص٢٧ .

٣ – معو زين العابدين، المعلومات كآلية لرسم السياسات العامة في الجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة العقيد الحاج لخضر – باتنة، ٢٠٠٨/٢٠٠٩، ص ٦٨ – ٦٩ .

ليعلن بذلك تطوراً مرحلياً جديداً – وان كان نسبياً – في مفهوم السياسات العامة الذي كان نتاج لأطروحات المدرسة السلوكية Behavioral School . إذ تشير النظرة المتأملة في دراسات وطروحات الفكر السياسي والاجتماعي – خلال هذهِ الحقبة – الى انتقال الاهتمام من وصف المؤسسات الدستورية وما يتصل بكل منها من صلاحيات، الى العناية والتركيز بما يتم في هذهِ المؤسسات من أفعال وعمليات وانماط للسلوك .

وان مركز اهتمام التحليل السياسي بحكم انه كان لرصد وتفسير العمليات السياسية وما يتصل بها من تفسير اجتماعي ونفسي للسلوك الفردي والجماعي للفعاليات السياسية، قد زاد وعمق الفهم لكيفية تشكيل ووضع السياسات العامة وما يتصل بذلك من توازن بين الجماعات المصلحية ومن توجهات هادفة لبلورة الارادة المجتمعية، ولكن العناية بمضمون أو محتوى السياسات العامة قد ظلت في هذهِ الحقبة موضوعاً عارضاً، لا يجد من المحللين السياسيين الا اهتماماً جزئياً محدوداً[١] .

ثالثاً – مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية

حظي موضوع السياسات العامة باهتمام كبيرٍ في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، بحيث جرى التركيز على مفهوم السياسات العامة وكيفية بلورتها والتبصر في اهدافها ومصيرها وأساليب تنفيذها ضمن اطار تحليلي بحسب الاولويات والامكانات المتوفرة، بفعل تنامي الاصوات المنادية بضرورة تدخل الدولة محركاً للنشاط الاقتصادي واعادة بناء الاقتصاد القومي وتوجيه الموارد لسد حاجات عموم المواطنين، ولأجل استيعاب النمو الاقتصادي المتزايد في الخدمات المطلوبة وضرورة توفيرها وتحقيقها كالتعليم، الصحة، المواصلات، وإقامة الجسور، وتوفير فرص العمل، وتنظيم التجارة، وإقامة الصناعات، وتأميم المشروعات والمنتجات، وغير ذلك، مما يتعدى حدود القطاع الخاص وقدراته الخدمية، ويستدعي بالمقابل نهوض الدولة بمؤسساتها الحكومية لغرض القيام بذلك، والاضطلاع به في اطار السياسات العامة، وكانت الضرورات تشكل مطلباً هاماً بالنسبة للدول النامية التي حظيت بالاستقلال الوطني والسياسي من الحكم الاجنبي، وسعيها في

---

١ – حسن أبشر الطيب، مصدر سبق ذكره، ص ٥٥ – ٥٦ .

مباشرة بنائها الاقتصادي التنموي وتحسين أوضاعها المتردية من خلال إشرافها على وضع وتنفيذ العديد من السياسات العامة الشاملة في المجتمع[1].

وقد شهدت الدول الغربية تحولاً كبيراً من نظم حكم تسلطية الى نظم حكم ديمقراطية، وأصبحت سلطة الدولة تستخدم بشكل متزايد من أجل الاستجابة للاحتياجات والمطالب الشعبية، وقد أنتجت العملية السياسية الديمقراطية ما يعرف بـ "دولة الضمانات الاجتماعية"، من خلال برامج التأمين الاجتماعي والصحة والتعليم وغيرها . وهكذا فإن العلاقة البسيطة بين التحول الديمقراطي وبين الخصائص الضمانية للدولة في العقود الاولى من القرن العشرين، قد تحولت الى إشكالية معقدة ومتشابكة، وقد نتج عن ذلك تنامي دراسات السياسات العامة ضمن حقول وميادين العلوم الاجتماعية[2] .

وبالرغم من تزايد الاهتمام بالسياسات العامة خلال هذهِ المرحلة في إطار يتسم بالطابع الفكري والتجريبي، الا إن علم السياسة العامة لم يكتسب معناه الاصطلاحي علمياً، الا في مطلع الخمسينيات من القرن العشرين، وكان ذلك على يد عالم الاقتصاد السياسي هارولد لاسويل H.D Lasswel الذي تناول بالدراسة في كتابه: "من يحصل على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟"، جوهر العمليات التبادلية والتوزيعية المتضمنة في رسم السياسات العامة وتنفيذها، وكتابه مع دانيال ليرنر D. Lirner عام ١٩٥١، المعنون: "علوم السياسات، التطورات المعاصرة في الهدف والأسلوب" الذي تطرق فيه الى الإطار التحليلي للسياسات العامة، فيذكر لاسويل: "إن هناك اتجاهاً واضحاً في العلوم الاجتماعية يتجاوز الحدود التخصصية لتلك العلوم المختلفة، ولهذا الاتجاه وجهان: ففي الاول هناك اهتمامٌ وتركيزٌ على احتياجات عملية صنع السياسات من

---

١ – فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٨–٢٩ .

٢ – بارة سمير، نشأة وتطور علم السياسة العامة، ص ٢، في:

http://etudianf-dz.com/vb/showthread.php?t=66778&goto=nextnewest

المعلومات، وهو يركز على عملية صنع السياسات وتنفيذها، أما الوجه الثاني الذي يهتم بتطور محتوى المعلومات وتفسيرها لصانعي السياسات، فأنه يقع خارج نطاق العلوم السياسية"[١].

الامر الذي يشير الى أن لاسويل حاول بناء اطار منهجي يقوم بمهمة توحيد معطيات العلوم الاجتماعية كأساس لعلم صنع السياسات ويُعد هدفه وصفياً، ذلك لأن إطاره المنهجي يركز على اصطلاح وسائل تنفيذ السياسات العامة باستخدام ادوات البحث الاجتماعي . لكنه لم يحدد الاطار المنهجي لحقل تحليل السياسات العامة، وقد تولى القيام بهذهِ المهمة بعد ١٥ عاماً الكاتب "يكزيل دورور Yakzil . Douror"، الذي يُعد المؤسس الحقيقي والفعلي لهذا الحقل، وقد بدأ "دورور" ببناء إطاره المنهجي لعلوم صنع السياسات بتوضيح عجز العلوم الاجتماعية، بما فيها الإدارة العامة عن تقديم مرتكزات عملية يمكن الاعتماد عليها في عملية تحليل السياسات العامة[٢] .

وجاء مفهوم السياسات العامة وما يختص بعملية تحليلها مرتبطاً الى حدٍ ما بالعلوم السياسية، ضمن التحول الذي طرحه لازويل فيما سبق، وحصرياً بما يختص بنظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية لا سيما بعد ظهور المدرسة السلوكية في بداية الستينات، وعندما تزايد الاهتمام بدراسة منهج تحليل النظم "Systems Analysis" الذي تحول من تسليط الضوء فقط على الدولة الى تسليطه نحو الأبعاد المتعددة التي تشكل حقيقة اجتماعية، ونتيجة لهذا التحول أصبحت الجماعات والقوى الاجتماعية هي ركيزة البحث والاهتمام والتحليل .

واستمر الاهتمام بدراسة السياسات العامة، ومع بداية عقد السبعينيات تزايد بمجال تحليل مخرجات النظام السياسي، بسبب تفاقم المشكلات الاجتماعية داخل الولايات المتحدة الامريكية بين السود والبيض، والتورط الأمريكي في حرب فيتنام، إذ ظهرت الحاجة داخل مؤسسات الحكومة الأمريكية الى تحليل هذهِ المشكلات ومحاولة صياغة السياسات التي تعالجها، الأمر الذي نتج عنه تزايد الاهتمام بدراسات تحليل السياسات العامة داخل مراكز المعلومات

١ – بارة سمير، "السياسات العامة: دراسة في والمفاهيم الفواعل"، بحث غير منشور، (ورقلة: جامعة قاصدي مرباح)، ص ٢ .

٢ – بارة سمير، نشأة وتطور علم السياسة العامة، مصدر سبق ذكره، ص ٣ .

والاستخبارات ومراكز البحوث، وكثيراً ما قام محللو السياسات العامة بصياغة سياسات ومواقف الولايات المتحدة الأمريكية تجاه العديد من القضايا في الثمانينات، بالتركيز على مشكلات التضخم والبطالة والإنفاق الحكومي ومشاكل التجارة الدولية والشرق الأوسط[١] .

وتؤشر هذهِ التطورات في مجال دراسات السياسات العامة خلال هذهِ المرحلة انتقال حقل السياسات العامة من الوصف الى التحليل عبر المراحل الزمنية الى ان صار محل الدراسة المقارنة في أواخر السبعينيات بين مختلف الدول، وهذا التطور والاهتمام يعود الى مجموعة من العوامل أهمها[٢]:

١. الاعتماد على الحاسب الآلي في تحليل البيانات، مع التركيز على الجوانب القابلة للقياس الكمي .
٢. تركيز التيار السلوكي في السياسة العامة المقارنة على جانب المدخلات مع إهماله وتجاهله لجانب المخرجات .
٣. الإحساس الذي ساد بين العديد من العلماء بأن علم السياسة لم يحقق إحدى وظائفه التقليدية وبالتحديد التعامل مع القضايا الرئيسية التي تواجه العالم، وإن علم السياسة يجب أن يكون على صلة وثيقة بما يجري في أرض الواقع السياسي، وإن يساهم في حل المشاكل والقضايا السياسية .
٤. ولعل اهم عامل أدى الى التركيز على السياسات العامة هو تزايد دور الحكومة في الحياة المجتمعية في القطاعات كافة على مستوى دول العالم كلها .

واستمر الاهتمام بحقل السياسات العامة خلال مرحلة التسعينات وما بعدها، وانتقالاً الى متطلبات القرن الحادي والعشرين، إذ حصلت تغيرات في دور الدولة وارتفاع مستويات التفاعل بين مؤسسات ومنظمات القطاعين الخاص والعام، فضلاً عن تزايد وتعاظم أدوار الشركات المتعددة الجنسية والمنظمات الدولية , وكذلك المنظمات غير الحكومية , في صياغة الاولويات

---

١ – بارة سمير، "السياسات العامة: دراسة في العوامل والمفاهيم"، مصدر سبق ذكره، ص ٢ .
٢ – بارة سمير، نشأة وتطور علم السياسة العامة، مصدر سبق ذكره، ص ٤ .

للسياسات العامة وتحديد مساراتها, وقد ساعد على تبلور هذا الدور , التغير في مفهوم السيادة والتسارع في الانجازات المعلوماتية وثورة الاتصالات , التي منحت للمنظمات الدولية غير الحكومية مثل منظمات حقوق الانسان القدرة السريعة على التدخل في السياسات العامة الداخلية للدول , ومن ثم التأثير في مضامين هذه السياسات العامة[١] .

وظهرت كتابات جديدة تركز على دور الفاعلين الجدد في السياسات العامة , وعن دور الشركات الكبرى ومنظمات حقوق الانسان في التأثير على عدد من البيانات العامة , وعن دور ما يسمى القطاع الثالث (المنظمات غير الحكومية) في صنع السياسات العامة , وهذا كله قد اسهم في بلورة الاتجاهات الحديثة, التي ترى ان السياسات العامة ما هي الا محصلة مجتمعة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية , بين عدد من المؤثرين والفاعلين على المستويين المحلي والمركزي, والسياسات العامة تُعد في ضوء ذلك تعبير عن ارادة الفاعلين والمؤثرين الذين هم عادة ما يكونون اعضاء في شبكة منظمة صارت تُعرف اليوم بشبكة السياسة Network policy[٢].

وتشير عملية تزايد دور السياسة العامة وتنامي اهميتها في الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية لمختلف المجتمعات , الى تنامي اهمية دورها في المرحلة التي تعيشها الدول والحكومات , لا سيما وأن القرن الحادي والعشرين يتسم بخصوصية الانطلاقة السريعة وتزاحم المتغيرات البيئية والسياسية والفلسفية والعلمية, التي تفرض سطوتها على التوجهات الاقتصادية, التي تشمل بدورها منعكساً للتغيرات الهيكلية , في واقع التنظيم السياسي للمجتمعات على السياسة العامة، الحال الذي يتطلب تعاطيها حيال متغيرات العصر وتوجهاته الجديدة في ظل العولمة وتكنولوجيا المعلومات والحروب والنزاعات وسياسات الدفاع والحماية ومشكلات الفقر والبطالة وحرية التجارة واسعار السوق ومضاربات الاسهم وتفكيك النظم والخروج على الآليات المعتادة في التعايش الدولي بوسائل ليست معتادة[٣] .

---

١ – نشأة السياسة العامة، في: http://30dz.justgoo.com/t1679-topic

٢ – يُنظر: فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره , ص ٣١ .

٣ – يُنظر: معو زين العابدين , مصدر سبق ذكره , ص ٧٢ .

المبحث الثاني

ماهية السياسات العامة

اولاً – تعريف السياسات العامة

لا يختلف مصطلح السياسات العامة عن غيره من مصطلحات العلوم الإنسانية التي غالباً ما يثار النقاش حولها وعدم الاتفاق على تحديد تعريف واحد أو شامل وجامع لها، ومن المشاكل التي تعيق الدارسين في هذا المجال من الوصول الى تعريف محدد ودقيق لهذا المصطلح هي وجود امرين: يتمثل الأول بإستعمال مصطلحات "السياسة العامة" أو "السياسة الحكومية" أو مجرد مصطلح "السياسة" بشكل عام غير محدد أو دقيق لتعني أو تدل على معاني أو مصطلحات مختلفة، أما الأمر الثاني فيتمثل بوجود خلط بين هذهِ المصطلحات ومصطلحات إدارية مثل أهداف أو برامج أو قرارات أو قوانين ... الخ من المصطلحات التي تستعمل لوصف ما تقوم بهِ الحكومة من أعمال[1] .

وبما ان السياسة العامة هي جزء من نتاج التطور الحاصل في ميدان العلوم الاجتماعية، وشكلت دراستها كغيرها من الدراسات، جدلاً بين العديد من الباحثين الذين يرومون الإحاطة بماهيتها ومضامينها من الموضوعات، فقد حصل التنوع والتعدد في التعريفات حول فهمها والإلمام بجوانبها المتعددة، كونها تمثل الجانب الأدائي والفعل السياسي للحكومة او انها ترتبط بجوانب النظام السياسي كافة وليس على دور الحكومة فحسب[2] . ومن هنا جاء التعدد والاختلاف في التعريفات التي تناولت مصطلح السياسات العامة ووردت العديد من التعريفات له منها تعريفات غربية وأخرى عربية، ومنها:

---

١ – خيري عبد القوي، **دراسة السياسة العامة**، (الكويت: ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٨٨)، ص٤٤ .

٢ – يُنظر: مها عبداللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي، **النظام السياسي والسياسة العامة**، (كربلاء: مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، ٢٠٠٦)، ص ٤ .

١- يُعرف جيمس اندرسون السياسة العامة: "هي برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع"، ويرى أندرسون ان هذا التعريف يركز على ما يتم فعله في إطار ما يستوجب أو يراد فيه تمييزٌ للسياسة من القرار الذي هو مجرد خيار من بين البدائل، ويذهب اندرسون الى تعريف السياسة العامة بأنها: "هي تلك السياسة التي تطورها الأجهزة الحكومية من خلال مسؤوليتها علماً ان بعض القوى غير الحكومية أو غير الرسمية قد تسهم أو تؤثر في رسم وتطوير بعض السياسات العامة وتستمد خصوصيتها من كونها متخذة من قبل السلطات المخولة"[١] .

٢- ويذهب توماس داي Thomas Dye الى تعريف السياسات العامة بأنها: "هي كل ما تختار الحكومة أن تفعله وما لا تفعله"، وهو تعريف يمتاز بالدقة والاختصار إلا أنه ينتج عنه لبسٌ في الفرق بين ما تختار أو تقرر الحكومة أن تفعله وبين ما تفعله فعلاً

٣- ويُعرف ديفيد استون David Easton السياسات العامة بأنها: "سلطة توزيع القيم على كل المجتمع"، ويقترب بذلك من تعريف بيكنجهام وجابرييل الموند وباول في نظرته الى السياسات العامة على أنها الاداء العام والفعل السياسي في البيئة وكل ما يتعلق بإستعمال سلطة الدولة لتلبية حاجات ومطالب المجتمع في ميادين (التعليم والصحة والضمان الاجتماعي والدفاعي)[٢].

٤- ويعرف هارولد لاسويل السياسة العامة بأنها: "من يحصل على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟" وهنا التعريف بالرغم من بساطته، فإنه يشير الى منظور واحد فقط وهو منظور القوة، في نظره الى السياسات العامة .

٥- أما أ. توماس بيركلاند A. Thomas Birkland فيُعرف السياسات العامة بأنها: دراسة لصناعة السياسات من قبل الحكومات . فسياسة الحكومة العامة هي مجموعة السياسات (القوانين، والخطط، والأفعال، والسلوكيات) التي تختارها الحكومة . إذ تدعي الحكومات أنها

---

١ - جيمس اندرسون، **صنع السياسات العامة**، ترجمة عامر الكبيسي، الطبعة الرابعة (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ٢٠١٠)، ص ١٥ .

٢ - محمد علي حمود، **دليل السياسات العامة (دليل تعريفي – تدريبي – للباحث والمتخصص وللسياسي وللإداري)**، (بغداد: دار الدكتور للعلوم الادارية والاقتصادية، ٢٠١٤)، ص ١٣-١٤ .

تمارس السلطة والمسؤولية (بنسب متفاوتة) على مجموعة كبيرة من الأفراد، وبذلك تجد من الضروري أن يكون عملها خاضعاً لخطط ومنهجيات عمل تحكم المجتمع .

وبذلك يكون بيركلاند قد قدم الصفات المشتركة بين كل تعريفات السياسات العامة المتمثلة بـــ: السياسة تتم بإسم العامة، وغالباً ما تكون الحكومات هي صانعة السياسات أو المبادرة بها، ويتم تفسيرها وتنفيذها من قبل أطراف عامة وخاصة، ويرى أن السياسة العامة هي ما تعتزم الحكومة القيام به، وما تختار الا تقوم به"[١] .

٦- ويرى كمال المنوفي بأن السياسات العامة يمكن تعريفها بأنها: "مجموعة قرارات تتعلق بمجال معين كالتعليم او الصحة أو الشؤون الخارجية أو الدفاع ... الخ"، بيد ان هذا التعريف لم يحدد الجهة التي يقع على عاتقها اتخاذ تلك القرارات، وهي أداة لضمان الحد الأدنى من التنسيق بين القرارات الفردية لتتبعها مجموعة قرارات أسمى وأكثر تجريداً[٢] .

٧- ويُعرف نائل عبد الحافظ العواملة السياسات العامة بأنها:- "تخصيص سلطوي للقيم كما أنها منهج هادف يوجه التعامل مع قضايا ومشكلات مجتمعية حيوية"، ويرى العواملة بأن السياسات العامة تُشكل إطاراً فكرياً ومرجعياً وقانونياً للقرارات التفصيلية واليومية التي تتخذها الأجهزة التنفيذية في الدولة ومؤسساتها، فضلاً عن كونها: "عملية نظامية معقدة ومفتوحة تتضمن خيارات استراتيجية واسعة في مجالات وظيفية متنوعة ومتخصصة ومتكاملة وتشمل كافة القطاعات الإنتاجية والخدمية المتخصصة" . ويُطلق أحياناً صفة الجمع على مجال السياسة العامة (علوم السياسة العامة) لكونها محصلة تفاعل مجموعة حقول أكاديمية متكاملة ومترابطة ومتفاعلة مثل السياسة والاقتصاد والاجتماع والإدارة والرياضيات والإحصاء وغيرها[٣] .

---

١ - للمزيد يُنظر: ماريا مرسي، **المرأة والأمن الإنساني**، (عمان: المجلس الوطني لشؤون المرأة، ٢٠١١)، ص ١١٦-١١٧ .

٢ - ماريا مرسي، مصدر سبق ذكره، ص ١١٨ .

٣ - يُنظر: نائل عبد الحافظ العواملة، **تحليل السياسات العامة – مدخل نظامي تطبيقات من الأردن والخليج العربي**، (عمان: مركز أحمد ياسين، ١٩٩٩)، ص ٢٠-٢١ .

٨- أما سلوى شعراوي فقد عرفت السياسات العامة بأنها: "مجموعة القرارات التي تتخذها الحكومة لمواجهة مشكلة ما، سواء بشكل وقائي أو بشكل علاجي"[١]، وترى شعراوي ان هناك اتجاهات ظهرت مؤخراً ترى بأن السياسات العامة ما هي إلا محصلة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين عدد من الفاعلين على المستويين المحلي والمركزي، وإن السياسات العامة ما هي إلا نتاج أو تعبير عن إرادة هؤلاء الفاعلين الذين عادة ما يكونون أعضاء في شبكة منظمة، او ما أصبح يُعرف بإسم "Policy network"، وبذلك يكون هذا المفهوم قد أشار الى وجود اكثر من جماعة فاعلة في صنع السياسات العامة وهذه الجماعة تتغير من قضية الى اخرى في مجال السياسات العامة، مثلما تتغير من وقت لآخر، فضلاً عن أنه يشير الى وجود أكثر من نمط إتصالي، ووجود صور مختلفة من التشابكات وأنواع متعددة من الشراكة التي تسهم في تشكل هذهِ السياسات[٢] .

ثانياً – مكونات أو عناصر السياسات العامة

تتكون السياسات العامة من منظومة من المكونات أو العناصر المرتبطة فيما بينها، ويمكن إيجاز أهم مكونات او عناصر السياسات العامة التي حظيت بإجماع المفكرين بما يأتي:

١- **مطالب السياسة Political Demands:** وتتضمن مجمل ما يتم طرحه على المسؤولين من جانب الآخرين سواء كانوا من الأهالي أم من الفاعلين الرسميين في النظام السياسي، بغية التحرك حيال قضية معينة أو التوقف عن إجراء تحرك ما، فالمطالب المطروحة من جانب العامة تولد الحاجة الى إثارة الانتباه لسياسات عامة وتُشكل نقطة البدء في دراسة عملية صنعها[٣] .

١ – نقلاً عن: ماريا مرسي، مصدر سبق ذكره، ص ١١٧ .

٢ – يُنظر: سلوى شعراوي جمعة، "تحليل السياسات العامة في القرن الحادي والعشرين"، في: سلوى شعراوي جمعة (تحرير)، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، (القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ٢٠٠٤)، ص ٣١ .

٣ – ثامر كامل محمد الخزرجي، **النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة – دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة**، (عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ٢٠١٣)، ص ٢٩ .

٢- **قرارات السياسة policy Decisions:** القرار مفهوم يدل على وجود عملية يتم فيها انتقاء بديل واحد أو عدد من البدائل من بين مجموعة البدائل، وتُعد النظرية القرارية من النظريات الجزئية، وهذِهِ النظرية تعني الدراسة المتفحصة او الشاملة لمختلف العناصر التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند تحليل سياسة معينة، والقرارات السياسية هي ما يصدره المسؤولون الحكوميون المخولون قانونياً من الأوامر والتوجيهات المعبرة عن محتويات السياسات العامة، وتتضمن الأُطر التشريعية التي تتخذ صيغة القوانين , او اصدار الأوامر , او وضع القواعد التنظيمية الموجهة لأعمال الإدارة , او تقديم التفسيرات الإجرائية للعملية القضائية حيال تطبيق القوانين[١].

٣- **الخطب والتصريحات الرسمية Speeches and official statements:** وتشمل تعبيرات رسمية او عبارات موحية بسياسة عامة , وتشمل الأوامر الشفهية والتفسيرات القانونية والضوابط المحددة للسلوك وآراء الحكام والقضاة وحتى خطب المسؤولين وشعاراتهم التي تعبر عن المقاصد العامة والأغراض المطلوب تحقيقها والأعمال الموجهة نحوها , وقد تكون هذه التصريحات والخطب غامضة احياناً , ويظهر ذلك في اختلاف وجهات النظر خلال تفسيرها, وكذلك ما يحدث حول ما تصدره مستويات حكومية مختلفة من تصريحات تجاه قضايا متنوعة[٢].

٤- **مخرجات السياسة العامة Output policy:** وهي المؤشرات الملموسة الناتجة عن السياسات العامة، التي تمثل الأشياء المنجزة نتيجة القرارات المتخذة، وتعني ما تنجزه الحكومة مقارنةً بما تدعي القيام بإنجازه مستقبلاً، أي ما يمكن تحويله الى عملية التنفيذ والتحقق منه عملياً، وكذلك تمثل مجموعة الأفعال والقرارات الملزمة التي تعبر عن ردود أفعال الحكومة المزمع تنفيذها بشكل حقيقي وظاهر للعيان ويمكن تقويمها وقياسها . لتكون بذلك السياسة العامة كما تم تنفيذها وتحقيقها بدلاً من أن تكون مجرد قرارات أو بيانات وتصريحات يتم تداولها بين المشرعين والمنفذين السياسيين فقط[٣] .

---

١ – بارة سمير ، "السياسات العامة: دراسة في العوامل والمفاهيم"، مصدر سبق ذكره، ص ٦ .

٢ – جيمس اندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩-٣٠ .

٣ – أحمد طيلب، "دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، ٢٠٠٦/٢٠٠٧، ص ٢١ .

٥- **عوائد أو آثار السياسة Policy Impact:** وهي تمثل النتائج التي يحصل عليها المجتمع من تطبيق السياسات العامة سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة، التي تنجم عن الفعل والامتناع عن الفعل، فمثلاً هل يمكن من خلال تطبيق سياسة معينة تحقيق أهدافها ومعرفة المستفيدين منها أم أنها ربما قد أثرت عليهم سلبياً في عدد من الجوانب؟، قد يبدو ان هذا السؤال من الصعوبة الإجابة عنه بشكل دقيق، ولكن آثاره قد تساعد على فهم العلاقة بين السياسة والمتحقق الفعلي والنهائي منها، وهو ما ينبغي مراعاته من جانب محللي السياسة العامة وصانعيها، وهي تساعد على التأكد مما إذا كانت السياسات العامة تمضي في المسار المرسوم لها، وتحقق الأهداف التي شرعت من أجلها أو لا[١] .

ثالثاً – خصائص السياسات العامة

تتصف السياسات العامة بمجموعة من الخصائص تميزها وتحدد معالمها الأساسية، هي:

١- أفعال تباشرها المؤسسات الحكومية، إذ ان التوجهات العامة بشأن المشكلات المجتمعية لا تصبح سياسات عامة ما لم تتبناها الحكومة وتُصدر بشأنها قانوناً أو مرسوماً أو نظاماً أو قراراً يحدد أهدافها ويُنظم مسارات ونشاطات الحكومة المعنية بشأنها[٢] .

٢- تهدف السياسات العامة الى تحقيق المصلحة العامة،و أهم ما يميز الدولة هو قيامها على خدمة المصلحة العامة، والسياسات العامة هي التي تترجم عملياً المصلحة العامة التي تخدم جمهور المواطنين، بيد انه ليست السياسات العامة جميعها تحقق المصلحة العامة عند تطبيقها رغم انها تُعد ضرورية على الأقل في مراحلها الأولى من تخطيط وإعداد برامج، ولكن المقصود منها هو ان السياسة العامة عند إقرارها يجب أن تستهدف مصالح المواطنين ولا تقتصر على فئات قليلة تستفيد من خيرات البلاد على حساب الأغلبية العظمى من المواطنين.

٣- الانسجام، لا بد من توفر نوع من الانسجام في الفعل العام، وليس من المنطق أن تُسن سياسة عامة تمس سلباً بإحدى السياسات العامة الأخرى، لما يسببه ذلك من الإرباك وهدر الجهود

---

١ – يُنظر: جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ١٨ .

٢ – يُنظر: عبد العظيم البدران، مصدر سبق ذكره، ص ١٨ .

والمال، لا سيما في ظل وجود تداخل منطقي وواقعي بين مجموعة القطاعات التي تؤثر في بعضها البعض، وبذلك فإن الانسجام مطلوب وأساس سواء داخل بنية السياسات العامة أو خارجها، اي بعلاقتها مع سياسات أخرى[١] .

٤- تتصف بالشرعية، ان السياسات العامة عند إقرارها من المؤسسات التشريعية والتنفيذية تصدر الحكومة بشأنها قانوناً أو مرسوماً أو نظاماً أو قراراً، ومن هنا تكتسب الشرعية وقوة الالزام القانوني . وللحكومة وحدها السلطة في تنفيذها وإلزام سائر المواطنين بالعمل وفق المحددات والنظم والأساليب التي تم إقرارها .

٥- منطقية وعقلانية، تُعد السياسات العامة بمثابة البديل أو البدائل التي يمكن تحقيقها وفق الإمكانات المتاحة، ولهذا يجب ان ينتج وضع السياسات العامة منهجاً رشيداً بتخصيص الموارد والإمكانات اللازمة لتنفيذ البرنامج أو البرامج النابعة من السياسة المعنية .

٦- قصدية وهادفة، ان السياسة العامة هي بمثابة بلورة للإرادة المجتمعية حيال حاجة أو مشكلة مجتمعية معينة، ولا جدال في ان بلورة الإرادة المجتمعية تستوجب بالضرورة الاتفاق على اهداف مطلوبة ومقصودة لتحقيق منفعة محددة[٢] .

٧- تمتد السياسات العامة وتتأصل في جذور النظام المجتمعي الكلي بما فيه من جوانب سياسية واقتصادية وإدارية واجتماعية ومادية ومعنوية[٣] .

٨- قد تكون السياسة العامة ايجابية في صياغتها وقد تكون سلبية، ويمكن أن تأمر بالتصرف باتجاه معين، وقد تنهى عند القيام بتصرفات غير مرغوبة، أو قد يُعد سكوتها او عدم التزامها بالتصرف ازاء ظواهر معينة بمثابة توجه، وهي في كل الأحوال تؤثر بمواقفها على السكان او المعنيين بهذهِ الأمور .

٩- السياسات العامة كتوازن بين الجماعات، هي تعبير عن التوازن بين الجماعات المصلحية، وهذا التوازن يُحدد بالنفوذ النسبي للجماعات، ويؤدي تغيير هذا النفوذ الى تغيير في السياسة العامة، إذ

---

١ – يُنظر: حسن بلا، مدخل لفهم السياسات العامة، في: https://2u.pw/CQV8T

٢ – يُنظر: حسن أبشر الطيب، مصدر سبق ذكره، ص ٣٥-٣٦ .

٣ – نائل عبد الحافظ العواملة، مصدر سبق ذكره، ص ٢٧ .

تصبح اكثر تعبيراً عن إرادة الجماعات التي يزداد نفوذها، وأقل تعبيراً عن الجماعات التي يتقلص نفوذها .

١٠- السياسة العامة مخرجاً للنظام السياسي، تُعد السياسة العامة على وفق نظرية النظم بمثابة مخرجات واستجابات النظام السياسي للمدخلات (الضغوط والمؤثرات) الصادرة اليه من البيئة، هذهِ السياسات قد تحدث تغييراً في البيئة وفي النظام السياسي نفسه، لذلك فإن نظرية النظم تسلط الضوء على تأثير الظروف البيئية وخصائص النظام السياسي على محتوى السياسات العامة، ثم تأثير هذهِ الأخيرة على البيئة والنظام السياسي[١] .

رابعاً – مستويات وأنواع السياسات العامة

تشمل السياسات العامة المجالات المجتمعية وقطاعاتها الإنتاجية والخدمية والمادية والمعنوية كافة، وبكل ما تحتويه من خصائص وفرص ومحددات . وتشكل منظومة السياسات العامة نظاماً معقداً ومفتوحاً، بحيث يشمل كل مجتمع نظاماً للسياسات العامة يتفرع الى سياسات عامة فرعية في القطاعات المجتمعية كافة [٢] .

وهذهِ السياسات العامة تختلف من حيث مستوياتها، اذ تقسم الى ثلاث مستويات أهمها[٣]:

١- المستوى العام "Macro Politics " ويشمل المطالب والقضايا التي تهم الرأي العام، أو شرائح وفئات متعددة ومختلفة منه، كالأحزاب السياسية واصحاب الدخل المحدود من الموظفين والعمال، ومشكلات انخفاض مستوى الأجور وارتفاع اسعار السلع والخدمات.

٢- المستوى الجزئي "Micro Politics" أو السياسات الجزئية، وهي تلك التي تُصنع استجابةً لقضية او مطلب لجهة معينة او منطقة محددة، كإعفاء شركة ما من أداء ضريبة او تخفيضها، او اقامة مشروع سكني لموظفي احدى المؤسسات، وهنا تُرسم السياسات العامة لصالح جهة واحدة من دون سائر المجتمع.

---

١ – يُنظر: ثامر كامل محمد الخزرجي، مصدر سبق ذكره، ص ٣١-٣٢ .

٢ – نائل عبد الحافظ العواملة، مصدر سبق ذكره، ص ٢٦ .

٣ – يُنظر: ماريا مرسي، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٠ .

٣- المستوى المحلي (الاقليمي) "Local politics"، ويُقصد به السياسات التي تتناول القضايا والمشكلات التي تتعلق بالمحافظات أو الأقاليم أو المجتمعات المحلية .

اما بالنسبة لأنواع السياسات العامة فيمكن إيجاز أهمها بما يأتي[1]:

١- السياسات السياسية، وتمثل الخيارات السياسية الكبرى مثل طبيعة النظام السياسي ومؤسساته وهويته وأهدافه ووسائله وإطاره القانوني العام .
٢- السياسات الاجتماعية، وتتضمن الخيارات القيمية والأخلاقية والدينية وتحديد طبيعة البناء الاجتماعي والعلاقات الاجتماعية والخصائص والأهداف والظروف الإنسانية .
٣- السياسات الاقتصادية، خيارات استراتيجية تتعلق بالنظام الاقتصادي والعلاقات الاقتصادية والأهداف والمشكلات والخصائص والفعاليات الاقتصادية .
٤- السياسات المالية، خيارات التأثير المالي واستخدام المصادر المالية للتأثير في النظام المجتمعي عموماً وتحقيق أهداف الدولة وتعزيز الاستقرار العام في المجتمع .
٥- السياسات التربوية التعليمية، خيارات استراتيجية للنظام التربوي التعليمي بما يحتويه من أهداف ومؤسسات ووسائل وتطلعات تتعلق بتطوير قدرات العنصر الإنساني .
٦- السياسات الصحية، خيارات النظام الصحي وما تتضمنه من أهداف ووسائل ومؤسسات لرعاية الإنسان وصيانته وتعزيز قدراته .
٧- السياسات الزراعية / التجارية / الصناعية ... مجموعة خيارات متخصصة لتفعيل القطاعات الإنتاجية وتعزيز قدراتها وتكاملها مع القطاعات الاخرى .

خامساً – بيئة السياسات العامة

ان السياسات العامة ليست بمعزل عن ما يحيط بها من عوامل ومؤثرات تمثل بمجملها مكونات البيئة التي تحيط بها، ولا يمكن لها ان تتشكل او تُرسم دون تأثير البيئة عليها، وتُعرف البيئة بأنها: "تلك العوامل المحيطة بالموضوع التي تؤثر فيه وتتأثر به" [2] . حتى ان نظرية

١ – يُنظر: نائل عبد الحافظ العواملة، مصدر سبق ذكره، ص ٢٦-٢٧ .

٢ – خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٥٢ .

التنظيم لاتخاذ القرار قد افترضت ان السياسة العامة لا تكون كفوءة وفعالة مالم تراع الظروف البيئية المحيطة بها، كون الحاجة الى سياسة عامة تولد في البيئة وتنتقل الى النظام السياسي من خلال مما يمتلكه من قنوات , زد على ذلك دور البيئة في فرض عدد من القيود والمحددات على صناع القرار , وتقيد من حريتهم في الدخول بالنقاش في عدد من الموضوعات, فضلاً عن عوامل اخرى سياسية واقتصادية واجتماعية وجغرافية تمثل خصائص البيئة تؤثر بدرجات مختلفة على صانعي السياسات وعلى شكل هذه السياسات ايضاً[١].

وبغض النظر عن الاختلافات حول عدد وتنوع العوامل البيئية المؤثرة في السياسات العامة , فإنه يمكن ايجاز اهمها بما يلي:

١- العوامل الجغرافية والطبيعية، وتعني المزايا والخصائص الطبيعية التي يتصف بيها اقليم دولة معينة، وتنقسم هذه العوامل الى: الموقع الجغرافي ومساحة الدولة وتضاريسها ومناخها وثرواتها الطبيعية[٢] . وتؤثر هذه العوامل في المجتمع الانساني وبالتالي توثر على السياسة على الرغم من اختلاف درجة هذا التأثير عن العوامل البيئية الاخرى، بيد انه لا يمكن نكران تأثير عوامل الجغرافية والطبيعة على المؤسسات السياسية والسلوك السياسي لصانعي القرار في دولة ما[٣]، ويكون هذا التأثير مباشر وغير مباشر ايجابي وسلبي على المجتمع عامة وعلى نظم الحكم والادارة السياسية التي تتبناها الدولة، فوفرة الموارد الطبيعية تؤثر في السياسات التي تتبعها الدولة في مجال التنمية الشاملة وتوفير الخدمات ونمط الحياة المتبع لدى المجتمع وشحتها تؤدي الى اعتماد سياسات من قبل صناع القرار لتوفير الموارد الطبيعية التي يحتاجها المجتمع، وبالمقابل تؤثر مساحة الدولة وتضاريسها على نوع السياسات الخدمية من جهة والسياسات الدفاعية والخارجية من جهة اخرى وبما يتناسب وهذه العوامل[٤] .

---

١ – جيمس اندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ٤٥ .

٢ – خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٥٤ .

٣ – استبرق فاضل شعير، "مقومات رسم السياسة في الولايات المتحدة الامريكية"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٣٩ .

٤ – يُنظر: خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٥٦–٦٢ .

٢- العوامل السياسية، ترتكز السياسات العامة لكل دولة على طبيعة نظام الحكم والايديولوجية السياسية للدولة، وتتكون البيئة السياسية من مجموعة مركبة من العناصر تتفاعل بدورها في ما بينها ومع العوامل البيئية الاخرى لينتج عنها السياسة العامة لكل دولة بالشكل الذي تتميز او تختلف به عن غيرها من الدول، وتتمثل اهم عناصر او مكونات البيئة السياسية بـ: الدستور، والايديولوجية او الفلسفة السياسية التي يقوم عليها النظام السياسي، والسلطات الثلاث وعلاقاتها العملية، والنظام الحزبي المعتمد، وجماعات المصالح والضغط، وتوجهات الرأي العام، فضلاً عن طبيعة الظروف والاوضاع الجارية في البلاد[١] .

ولا تنفصل سياسات الدولة عن سياسة الحكم وعلاقة الاحزاب والجماعات السياسية مع بعضها البعض، ما يعني ان الاستقرار السياسي والحروب والنزاعات التي تخوضها الدولة والثقافة السياسية وغيرها من العوامل السياسية تؤدي بالسياسات العامة ان تأخذ شكلاً معيناً لا يبتعد بمضمونه عن الارتباط بالعوامل التي ادت الى ان تكون عليه السياسات العامة، بحيث كثيراً من السياسات يحصل تغييرها خلال مراحل اعدادها او تبنيها او تقويمها، بسبب تدخلات او تأثيرات من الوسط السياسي المحيط بالحكومة وقد يؤثر كل عامل من العوامل السياسية بشكل مختلف عن تأثير غيره عن العوامل[٢] .

٣- العوامل الاجتماعية، تتمثل هذه العوامل بحجم السكان والتركيبة السكانية وطبيعة الحياة والتقاليد والاعراف والقيم الاجتماعية، وفي الحقيقة ان النظام السياسي وهو وليد المجتمع ما يفترض ان يكون المعبّر عن قيم المجتمع وثقافة اعضائه واتجاهاتهم ومجسداً للدوافع الاجتماعية والقوة المؤثرة فيه بالشكل الذي يجعل من دراسة المجتمع رافداً مهماً لعلم السياسة العامة ومنهجه التحليلي للواقع الاجتماعي، بهدف التعرف على القيم والتقاليد السائدة في الحيط الاجتماعي، زد الى ذلك ان هنالك قناعة بأن العديد من الظواهر والمواقف السياسية لا يمكن فهمها دون التعمق بدراسة جذورها واسبابها الاجتماعية، مما يتيح فرصة التقدم من خلال الاحاطة الكاملة بالعوامل

---

١ - خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٧٦ .

٢ - عبد الفتاح ياغي، **السياسات العامة: النظرية والتطبيق**، (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الادارية، ٢٠١٠)، ص ٥٥ .

والتيارات السياسية التي تتعامل في المجتمع، ما يؤكد على وجود رابط بين المفاهيم الاجتماعية والمفاهيم السياسية وهذه تتجلى في نسج موضوع السياسات العامة[١] .

ويؤثر التركيب السكاني على السياسة العامة ما يدفع الحكومات على المواظبة لأجراء التعداد السكاني باستمرار، اذ ان حجم السكان واعمارهم ونشاطهم الاقتصادي وتوزيعهم على التجمعات البشرية كلها عوامل لا بد وان تؤخذ بنظر الاعتبار عند صنع السياسة العامة للدولة، واذا ما تم اغفال هذه العوامل التي تتغير باستمرار مع مرور الزمن فان سياسات التنمية الاجتماعية ستواجه عقبات ومشاكل عديدة، ومثلما يتغير المجتمع فإن على الحكومة مجاراة هذا التغير بتغيير مماثل في السياسات العامة لان اختلاف التوافق بين تغير المجتمع واحتياجاته وبين تغير السياسات الحكومية تؤدي الى نشوء فجوة واخفاقات في اداء الحكومة والعكس صحيح[٢] .

٤- العوامل الاقتصادية، وتتضمن النظام الاقتصادي ومعدل البطالة ومعدلات التضخم ومستوى الاستيراد والتصدير والتعاقدات الاقتصادية والاتفاقات التجارية مع الدول الاخرى ومعدلات صرف العملة واسعار الذهب والنفط وغيرها، وهذه العوامل تؤدي دوراً مؤثراً في عمليات السياسة العامة، كون الدول تتبنى سياسات معينة بناءً على مقتضيات اقتصادية محددة[٣] .

ويُبنى النظام الاقتصادي على اساس دراسة مظاهر النشاط الانساني في المجتمع، عبر البحث عن كيفية استخدام الموارد ذات الندرة المحددة ثم كيفية تحقيق التوزيع السليم، للموارد بما يحقق الاشباع لأكبر قدر ممكن من حاجات المجتمع، بحيث تتحدد الفعاليات الاقتصادية في الدولة وفقاً للسياسات العامة المفضية الى تحقيق المصلحة العامة[٤] .

ويترك المستوى الاقتصادي اثراً على اداء الحكومة في مجال ضمان السلع والخدمات العامة، وهذا قد لا يدركه البعض، ممن يعزون فشل حكومة ما بالعمل ازاء بعض المشاكل الى عدم فاعليتها بدلاً من تصور مقدار الموارد المتوفرة لديها، في الوقت الذي يشكل به نقص الموارد من

---

١ – يُنظر: فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠٥-٢٠٦ .

٢ – عبد الفتاح ياغي، مصدر سبق ذكره، ص ٥٣ .

٣ – المصدر نفسه، ص ٥٤ .

٤ – فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سيق ذكره، ٢٠٦ .

اهم العوامل المقيدة لبرامج الحكومة في مجال تحقيق الرفاهية، وهذا الامر ينطبق في الاغلب على الدول النامية اكثر من الدول المتقدمة، اما بالنسبة للتنمية الاقتصادية فهي التي تشكل النظام السياسي ومخرجاته ولها الدور الفعال في توجيه هذه المخرجات، وان مستويات التحضر والتصنيع ومعدل الدخل ومستوى التعليم تعد اكثر تأثيراً في توجيه وتشكيل السياسات العامة[١] .

٥- البيئة الخارجية، أدت متغيرات القرن الحادي والعشرين المتمثلة بالثورة التكنولوجية التي جعلت العالم اشبه بالقرية الصغيرة, والعولمة, والاعتماد المتبادل, الى حدوث تغير في مفهوم السيادة, وصار من المحال ان تعيش دولة ما بمعزل عن الدول الاخرى أو بمنأى عن تأثيرات الاحداث الخارجية, والمعطيات الدولية, لأنها تتأثر سلباً وايجاباً بمجريات وتيارات عوامل القوة السياسية والاقتصادية والتكنولوجية وحتى الثقافية السائدة في البيئة الدولية . كل ذلك ادى الى التأثير في عمليات رسم السياسات العامة للدولة فالمناخ العام للشؤون الدولية يُعد بمثابة الوسط الذي يقع فيه فعل الدولة وتدار فيه سياساتها العامة, أي إنه مصدر تأثير كبير وواسع لما يُطلق عليه معطيات او مسلمات السياسة العامة[٢].

كما يفرض الواقع الدولي نمطاً من العلاقات المتمايزة والمؤثرة على الدول من قبل بعضها ازاء الاخر، بسبب عدم وجود التوازنات في خصائص تلك الدول، ما يؤدي الى عدم وجود المساواة الاقتصادية والعسكرية والسياسية والقيمية والثقافية والموارد الطبيعية بين الدول الامر الذي يجعل من الصعوبة وجود استقلالية قائمة على الاكتفاء الذاتي لدولة معينة، دون اعتماديتها على معطيات دول اخرى، مما ينعكس على بالضرورة على السياسات العامة لهذه الدولة[٣] .

وبذلك تتسع دائرة التأثير في عمليات رسم السياسات العامة من دون ان تقتصر على البيئة الداخلية , لتشمل عوامل وفواعل خارجية, مثل المنظمات الدولية, كالأمم المتحدة , ومجلس الامن , والبنك الدولي للتنمية والاعمار, ومنظمة البلدان المصدرة للنفط (أوبك) , ومنظمة الطاقة الذرية , والشركات متعددة الجنسية، وغيرها, وكذلك الاتحادات الدولية, كالاتحاد الاوروبي , والجامعة

---

١ – جيمس اندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ٥٠ – ٥٢ .

٢ – عزيزة ضمبري , "الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الحاج الخضر، كلية الحقوق، باتنة، ٢٠٠٨/٢٠٠٧ , ص ٣٦ .

٣ – فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠١ .

العربية , واحياناً يكون الطرف الخارجي المؤثر دولة واحدة ذات قوة عسكرية واقتصادية متفوقة كالولايات المتحدة الامريكية . ولعل اهم الامثلة على تأثير هذه الجهات يتضح بـ:- سياسة الاصلاحات التي تبنتها الحكومة التركية جزءاً من شروط الانضمام الى الاتحاد الاوروبي, والتغيير الذي أحدثته الولايات المتحدة الامريكية وحلفائها في افغانستان والعراق بالقوة العسكرية, وتحديد السياسات المتعلقة بإنتاج النفط واسعاره بالنسبة للدول المنتجة للنفط الأعضاء في منظمة (اوبك)[١]. وكذلك تأثير صندوق النقد الدولي عندما يفرض شروطه بتغيير عدد من السياسات في الدول التي تحصل على قروض منه.

١- عباس حسين جواد وارزوقي عباس عبد , "صياغة السياسات العامة (إطار منهجي)"، **مجلة أهل البيت (ع)**، العدد الأول، (كربلاء: جامعة اهل البيت) , ص ١٥٥ .

المبحث الثالث

دراسة السياسات العامة

يتطلب موضوع دراسة السياسات العامة تناول مجال الاهتمام بالسياسات العامة كعلم ودراستها وتدريسها في المؤسسات الاكاديمية والعلمية، مروراً بالتعرف على اسباب الاهتمام بدراستها، واهدافها، وصولاً الى التعرف على مداخل ومقتربات دراسة السياسة العامة .

أولاً – الاهتمام بدراسة السياسات العامة

تُعد دراسة السياسات العامة مجالاً مهماً حديثاً، ويُعد علم السياسة العامة حديث النشأة سريع النمو إذا ما تمت مقارنته بعلوم أخرى مثل علم السياسة الذي تعود جذوره الى ما قبل أكثر من ألفي عام، وقد نشأت دراسة السياسة العامة ميداناً للبحث العلمي المنظم في جامعات الولايات المتحدة الأمريكية في نهاية الستينيات وبداية السبعينيات، وإن كانت لها جذور أعمق قليلاً ترجع الى عقدي الثلاثينيات والأربعينيات .

العقدان اللذان شهدا ظهور نظريات اقتصادية حديثة قدّمها عالم الاقتصاد جون كينز، فأحدث ثورة علمية أثارت تساؤلات عديدة تتعلق بدور الحكومة في حماية الاقتصاد القومي وتنظيم مختلف أنواع السياسات الحكومية الأخرى . مثلما شهدا ظهور ما يطلق عليه "علوم السياسة العامة Policy sciences" بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية[١] .

المرحلة التي حظيت بها دراسة السياسات العامة بإهتمام واسع من قبل العديد من فقهاء وعلماء السياسة، وذلك بفعل زيادة أعباء الدولة وتدخلاتها لحماية المصلحة العامة الذي شهدته هذهِ المرحلة . وتعاظم الاهتمام بموضوع السياسة العامة حين جرى التركيز على مفهوم السياسة العامة وكيفية بلورتها والتبصر بأهدافها ومضامين وأساليب تنفيذها، ضمن إطار تحليلي بحسب الأولويات والإمكانيات المتوفرة وبفعل تنامي الأصوات المنادية بضرورة تدخل الدولة محركاً للنشاط الاقتصادي وتوجيه الموارد لسد حاجيات عموم المواطنين ولأجل استيعاب النمو المتزايد

---

١ – يُنظر: خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٨٢ – ٨٣ .

في الخدمات المطلوبة وضرورة توفيرها وتحقيقها: كالتعليم، والصحة، والمواصلات وغيرها . وبذلك حصل تحولاً كبيراً في دراسة السياسة العامة بما جاء به بعد علماء السياسة مثل "هارولد لاسويل" في مؤلفه الموسوم بعنوان: "علوم السياسات" بطرحه العلمي في تناول هذا الموضوع كحقل علمي لهُ أُسسه ومناهجه[١] .

وللتأكيد على أهمية السياسة العامة مثلما التأكيد على المنحى السابق جاءت أكثر الدراسات الغربية تؤكد على ذلك من حيث انتقال التركيز من المؤسسات الى العمليات والسلوك، وهو ما تطلب دراسة الأسس الاجتماعية والنفسية للسلوك الفردي والجماعي وأنماط سلوك الفاعلين السياسيين من قادة ووزراء ونواب ورجال قضاء، حتى أصبح التحليل السياسي يرصد ويُفسر العمليات والتفاعلات التي تقرر السياسة العامة من دون البحث في العلاقة بين العمليات ومحتوى تلك السياسة، في حين كان الاهتمام في السابق منصباً على دراسة المسوغات الفلسفية لوجود الحكومة وبنائها التنظيمي من الدستور وشكل نظام الحكم والسلطات ومسؤوليات الحاكم ودور السلطات الثلاث "التشريعية والتنفيذية والقضائية" التي تتولى رسم السياسة العامة، من دون البحث في مضمون السياسة العامة وكيفية تحليلها وتقييمها[٢] .

وازدادت أهمية دراسة السياسة العامة بشيوع وانتشار أفكار المدرسة السلوكية التي شكلت حركة فكرية وثورة علمية في عالم المفاهيم وتحديث المفاهيم التقليدية بإدخال مصطلحات جديدة في تناول الظواهر السياسية والاجتماعية مثل النسق، والسلوك، والنظم، والقرار ... الخ، وبذلك تكون قد وضعت عدة اقتراحات ومناهج أدت الى إحلال الحركية في تحليل شؤون السياسة العامة .

يضاف الى ذلك انه تم الاعتماد على الجوانب الكمية والمناهج الإحصائية، وتعددت الدراسات بعدها والأبحاث في مجال السياسة العامة، ولا سيما في السنوات الأخيرة التي ظهر فيها جلياً

١ – يُنظر: أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص ١٩ .

٢ – مها عبداللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي، مصدر سبق ذكره، ص ٨ .

تقلص دور الدولة وتقيد مفهوم السيادة وظهور مصطلحات مثل الدولة التدخلية والدولة الوطنية، وما تقوم به قوى خارجية في التأثير على صياغة الأولويات للسياسة العامة وتحديد مساراتها[1] .

وصارت دراسة السياسة العامة تحظى بإهتمامٍ متزايدٍ وانتشارٍ كبيرٍ في الجامعات الغربية والأمريكية كونها احدى التخصصات المعرفية المهمة، وبدأت تأخذ منحى تطورياً مهماً وتشهد إقبالاً كبيراً على حساب العديد من التخصصات الأخرى . قيمة هذا الحقل انه ينتقل من النظريات الكلاسيكية في العلوم السياسية والإنسانية والاقتصادية، وحتى العلمية الأخرى، الى الجوانب العملية الحقيقية التي تقوم على الارتباط الوثيق بين العلوم السياسية وباقي العلوم ؛ كالصحة العامة، والاقتصاد، والسكان، والاجتماع وغيرها، إذ تشتبك جميعها في عملية إدارة مصالح المجتمعات والناس ومطالبهم بشكل أساسي .

ويعكس صعود وانتشار حقل السياسات العامة، طبيعة المتغيرات الجديدة في العالم، بحيث تضاعفت أهمية القضايا المحلية والحياتية – بما تتضمنه من اقتصاد وخدمات وبنى تحتية – في المجال السياسي في كثير من دول العالم، واصبحت محط أنظار الرأي العام الذي تراجعت لديه أهمية القضايا الأيديولوجية والجدالات السياسية النظرية لصالح البحث عن دولة الرفاه وتحسين شروط الحياة الخاصة واليومية[2] . واقتضت حركة العولمة الاقتصادية التي ظهرت في أواخر القرن العشرين وأوائل القرن الحادي والعشرين، الى ضرورة توفر مجموعة فرعية من السياسات العامة التي تصب تركيزها على الحوكمة العالمية، لا سيما في ظل ارتباطها بالقضايا التي تتجاوز الحدود الوطنية مثل تغير المناخ والإرهاب وانتشار الأسلحة النووية والتنمية الاقتصادية، الأمر الذي ادى بالعديد من الباحثين ومراكز البحوث والكليات التقليدية المتخصصة في السياسات العامة الى الاتجاه نحو تعديل التوجهات المتبناة والمناهج المعتمدة بما يتناسب مع هذا المشهد السياسي الجديد فضلاً عن وضع أُسس مناهج جديدة بالكامل[3] .

---

١ – يُنظر: أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠ .

٢ – محمد أبو رمان، من دواوين السياسة الى السياسات العامة، في: http://islamselect.net/mat/91830

٣ – سياسة عامة، ويكيبيديا – الموسوعة الحرة، في: https://2u.pw/cY4XW

وكون السياسات العامة تندرج تحت قائمة التخصصات الأكاديمية فإنها تحمل في دراستها مجموعة من عناصر العديد من مجالات ومفاهيم العلوم الاجتماعية بما في ذلك مجال الاقتصاد، وعلم الاجتماع، والاقتصاد السياسي، وتقييم البرامج، وتحليل السياسات، والإدارة العامة، مع شرط أن يتم تطبيق تلك المجالات كافة على المشكلات الخاصة بالإدارة والشؤون والعمليات الحكومية العامة، بيد أن اختلاف دراسة السياسات العامة عن العلوم السياسية أو الاقتصاد يكمن في تركيزها على تطبيق النظرية من خلال وضعها في حيز الإطار العملي[١] .

ثانياً – أسباب الاهتمام بدراسة السياسة العامة

يرتبط علم السياسات العامة ودراسته بمسألة قضايا المجتمع الحيوية، ويقدم فرصة كبيرة للتعامل مع مشاكل المجتمع وضرورة وضع الحلول لها، ما يعزز أهمية دراسة السياسة العامة، ويمكن إجمال أسباب الاهتمام بدراسة السياسة العامة بما يأتي:

١- **أسباب علمية:** تكمن في أن هدف الدراسة يمكن تحقيقه من خلال الفهم المعمق للمجتمع عن طريق معرفة مصادر ونتائج قرارات السياسة العامة، على أساس أن السياسة العامة يمكن تناولها متغيراً تابعاً، حينما يُثار التساؤل حول ماهية القوى البيئية والخصائص المؤسسية التي تسهم في تشكيل السياسة وتحديد مضمونها . مثلما يمكن أن يُنظر إليها متغيراً مستقلاً أو أصيلاً فيُثار التساؤل حول النتائج التي تطرحها السياسة العامة على البيئة والنظام السياسي، ومثل هذهِ التساؤلات وغيرها تُثري المعرفة بالروابط والعلاقة بين البيئة والتفاعلات السياسية والسياسات العامة، الوضع الذي يساهم في التطوير النظري للعلم الاجتماعي بصورةٍ عامةٍ[٢] .

٢- **أسباب مهنية أو عملية:** تتمحور هذهِ الأسباب حول مسألة تطبيق المعرفة العلمية وتوظيفها في معالجة المشاكل والظواهر المجتمعية .

---

١ – المصدر نفسه .

٢ – ثامر كامل محمد الخزرجي، مصدر سبق ذكره، ص ٣٠ .

إذ كلما زادت المعرفة بالعوامل التي أدت الى صنع السياسة العامة وبالنتائج المترتبة عليها، زادت القدرة على معرفة ما يتعين على الأفراد والجماعات والمنظمات أن تفعله لتحقيق أهداف سياستهم العامة، وبالتالي يمكن عن طريق هذهِ المعلومات التوجه نحو نوعية السياسات العامة لتحقيق الأهداف المطلوبة، فضلاً عن معرفة القوى والمتغيرات المجتمعية والسياسية التي يمكن توظيفها لصنع تلك السياسات العامة[١] .

٣- **أسباب سياسية:** يركز هدف الدراسة على التأكيد بأن الدول تتبنى الأفضل من السياسات لتحقيق الأهداف العامة، فكثيراً ما يتردد من ان علماء السياسة ملزمون بتطوير السياسة العامة وإثراء النقاش السياسي عن طريق دراسة الأداء الحكومي في الميادين المختلفة[٢] .

ثالثاً – أهداف السياسة العامة

تشكل السياسة العامة الركن الأساس للعمل الحكومي الذي عن طريقه تظهر وتتميز التوجهات والأساليب الحقيقية للدولة في إحداث التغيير أو في منعه أو تقييده، وترمي السياسة العامة الى تحقيق عددٍ من الأهداف أهمها:

١- تطبيق المنهج العلمي الصحيح في دراسة قضايا السياسات العامة , يتم تناول السياسات العامة من خلال قدرتها على توظيف المعرفة العلمية واستيعاب المعطيات السديدة من استيعاب الاسباب والنتائج لأي قرار من قرارات السياسة العامة المتخذة ومعرفة أُصولها وفهم تشابكاتها , وكيفية تطوير عملها وتأثيراتها . ويُعد المنطق العلمي في التعامل مع القضايا والاحداث , منطلقاً أساسياً في اقامة توازن صحيح لربط المتغيرات المؤثرة والمتأثرة , ومن هذا المنطلق تسعى السياسات العامة الى تحقيق غاية مهمة تتمثل بتأصيل المنهجية العلمية والعملية المستندة الى فهم الترابط التكاملي للنسق السياسي والاجتماعي والاقتصادي والحضاري وغيرها، استناداً الى قاعدة واسعة من المعلومات الضرورية التي تساعد وتسهم في تحليل أبعاد المشكلات المجتمعية، ومن هنا جاء الاهتمام المتزايد بإستعمال أدوات التحليل الكمي والكيفي،

١ – يُنظر: جيمس اندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠ .

٢ – دندان عبد الغاني، السياسة العامة بين الخبرة النظرية والواقع العملي، في: http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=165951

فضلاً عن استعمال الاسلوب المقارن والوقائي والعصف الذهني واسلوب دلفي وغيرها، والاعتماد على مفاهيم مثل الكفاءة والفاعلية والرضا العام والمشاركة مما يعزز الدور العلمي في دراسة السياسات العامة[١] .

٢- وضع الأُطر الفكرية وانضاج الافكار وتحديد الأساليب العلمية لتحقيق التنمية والتنمية المستدامة، علماً بأن التنمية المستدامة في جوهرها هي عملية تغيير يكون فيها استغلال الموارد، واتجاه الاستثمارات، ووجهة التطور التكنولوجي، والتغيير المؤسساتي أيضاً، في وضع انسجام وتناغم، وتعمل على تعزيز إمكانية الحاضر والمستقبل لتلبية الحاجات والمطامح الإنسانية .

٣- تهدف السياسة العامة الى إيجاد الحلول المناسبة للمشكلات المجتمعية الماثلة أو المتوقعة في المستقبل المنظور ضمن أطر معرفية وعلمية في ظل وجود أشخاص مختصين، وفي حدود إطار يؤمن إرادة المجتمع، ويصون حقوق الفرد والجماعة، ويحقق التكامل والتمازج العضوي بين الانساق السياسية والاجتماعية والثقافية المحددة لهوية الدولة ومقوماتها البيئية[٢] .

٤- يتمثل الهدف الكلي لعلم السياسة العامة في توظيف المعرفة والنظم والأساليب العلمية في الأداء والأجهزة والطرق التقنية الحديثة لزيادة القدرات والإمكانيات في التفاعل الإيجابي مع قضايا التنمية والتحديث ومعالجة المشكلات المجتمعية الماثلة والمتوقعة بدرجة عالية من الكفاءة والفاعلية، وبما أن الحاضر والمستقبل هما نتاج الحصيلة التراكمية للأحداث والمتغيرات الصادرة من المجتمع أو الواردة إليه، فإن علم السياسة في مضمونه يهدف الى إثراء وتنمية منهجية فكرية وعلمية وتعميقها وتحديد رؤية مستقبلية[٣] .

رابعاً – مداخل ونظريات دراسة السياسة العامة

يُشكل المدخل الإطار الفكري المتبع في دراسة علمية لظاهرة معينة، وفي مجال دراسة السياسة العامة توجد مداخل ونظريات عديدة ومتنوعة، وأن أهمية اختيار مدخل معين لا يعني

---

١ – يُنظر: فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص ٤٢-٤٤ .

٢ – حسن أبشر الطيب، مصدر سبق ذكره، ص ٢٦-٢٧ .

٣ – بارة سمير، "السياسات العامة: دراسة في العوامل والمفاهيم"، مصدر سبق ذكره، ص ٦ .

بالضرورة ان عدداً من المداخل أفضل بشكل مطلق عن غيرها . وإنما كل مدخل يكشف عن عوامل مهمة قد لا تظهر عن طريق المداخل الأخرى، وأن كل مدخل من المداخل الموجودة يتعرض لمحور اهتمامات المداخل الأخرى ولو بصورة ثانوية عارضة[١] .

ويتبع علماء السياسة العامة – في الغالب – مدخلين رئيسين، الأول هو مدخل موضوعي "Substantive" يُركز على دراسة مشكلة عامة معينة وسياسات الحكومة نحوها، مثل دراسة سياسة التوظيف، والعمالة، والتعليم، والصحة، وحماية البيئة . وضمن هذا الميدان يتركز اهتمام الدارس على فهم خلفية وجذور المشكلة، وطبيعتها، وأبعادها، وآثارها، ويهتم أيضاً بالتعرف على البدائل المتاحة لحلها وكيفية المفاضلة بينها واقتراح البديل الذي يوفر أفضل سبل العلاج .

أما الثاني فهو المدخل الإجرائي "Procedural" وهدفه دراسة إجراءات رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة أياً كان موضوعها، ويتركز اهتمام الدارس على معرفة الأجهزة التي تتفاعل والخطوات التي تُتبع والصراعات التي تجري في رسم السياسة العامة بشكل عام، وليس في رسم سياسة بحد ذاتها، وإن كان الاعتماد كبير على استعمال سياسات معينة كأمثلة لدراسة الإجراءات . ويُتبع في دراسة إجراءات رسم وتنفيذ السياسة العامة أساليب مختلفة قسم منها يركز على المؤسسات أو المنظمات، والآخر على الجماعات المتنازعة، والثالث يركز على الخطوات التي تتبع في رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة[٢] .

أما فيما يخص النظريات التي تهتم بدراسة السياسة العامة وما تتضمنه من عمليات وأسس، فيوجد عدد من هذهِ النظريات يتم الاستفادة منها في مجال دراسة وتحليل السياسات العامة لعل أهمها ما يأتي:

١- **نظرية تحليل النظم،** تقوم هذه النظرية على منطلق أساس يعُد السياسة العامة على أنها احدى مخرجات النظام السياسي، ويعود الفضل في إرساء قواعد هذه النظرية الى عالم

---

١ – يُنظر: خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٩٣ .

٢ – خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٩٣ .

السياسة الأمريكي ديفيد استون[١] . ومثل هذه النظرية المنهج الرئيس لتحليل السياسات العامة وتقوم على معرفة الكيفية التي تتفاعل بها الأحداث في إطار النسق الكلي ومكوناته من بنى وأنساق فرعية[٢].

وبحسب نظرية تحليل النظم فإن ما يقدمه النظام السياسي هو الدعم والمطالب والخيارات للقيام بعمليات صنع السياسات العامة التي تمثل كل ما يطرحه النظام من أجل إشباع حاجات الأفراد والجماعات وخدمة الصالح العام، الأمر الذي يمثل السياسة العامة المعبر عنها بمجموعة من الأفعال والسلوكيات الصادرة عن صناع السياسة التي تطرح على شكل سياسات يتم تنفيذها وتحويلها الى واقع ملموس، وتستمر العملية لتشمل التغذية الاسترجاعية التي تشكل أحد مفاتيح استمرار أي نظام، وتشير الى التأثير الذي تحدثه السياسات العامة في الواقع (البيئة)، وكذلك في خصائص النظام السياسي نفسه، وينتج عن السياسة العامة مطالب جديدة تؤدي بدورها الى مخرجات أخرى فهي بذلك تساهم في استمرار النظام وبقاءه[٣].

٢- **النظرية المؤسساتية**، تعني المؤسسات السياسية ببساطة: مجموعة من الإجراءات وقواعد القرار وآليات تنفيذه، وتشكل بدورها الأحداث الذي تقع في كل مرة من عملية السياسة.

وتنظر هذه النظرية الى السياسة العامة على أنها نشاط تباشره المؤسسات الحكومية، فأية سياسة لا يمكن أن تصبح سياسة عامة ما لم تتبناها وتنفذها وتفرضها المؤسسات الحكومية، وتكتسب السياسة العامة عن طريق مؤسسات الحكومة عدة خصائص هامة في مقدمتها الشرعية أو القبول العام، بحيث تُعَد بمثابة التزامات قانونية يتواضع المواطنون على احترامها والالتزام بها، فضلاً عن اتصاف سياسة الدولة بالعمومية كونها تشمل جميع أفراد مجتمعها، في حين تمس سياسة التنظيمات والجماعات الأخرى قطاعات بعينها دون اخرى، وتحتكر

١ – يُنظر: محمد علي حمود، مصدر سبق ذكره، ص ٢٨ .
٢ – حسن أبشر الطيب، مصدر سبق ذكره، ص ٦٩ .
٣ – أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص ٤٧ .

الحكومة سلطة الإكراه المادي، إذ لها دون سواها الحق في معاقبة الأشخاص الذين يخرجون عن القانون[١] .

٣- **نظرية الجماعة**، تنظر هذه النظرية الى ان الجماهير كأفراد ليس لهم وظيفة او دور في العمليات التي تتطلبها السياسات العامة، وتنظر الى السياسة العامة كحالة من حالات التوازن بين الجماعات، فالسياسة صراع بين الجماعات للتأثير على السياسة العامة، ومهمة النظام السياسي هي إدارة وإرساء قواعد اللعبة وتدبير حلول وسط وتوازنات في المصالح وتنفيذ هذهِ الحلول في شكل سياسة عامة ثم التطبيق القوي لها، وطبقاً لنظرية الجماعة فإن السياسة العامة هي التعبير عن التوازن بين الجماعات المصلحية، وهذا التوازن يتحدد من النفوذ النسبي للجماعات ويؤدي تغيير هذا النفوذ الى تغيير في السياسة العامة[٢] .

٤- **نظرية النخبة**، تنظر نظرية النخبة الى السياسة العامة كتفضيل للنخبة، وهي تعبر عن قيم النخبة او الطبقة الحاكمة، ويعود ذلك الى اللامبالاة وعدم دراية الشعب بالسياسة العامة، الامر الذي يؤدي الى استبعاد عامة الشعب من التأثير في السياسات العامة، وبذلك تُشكل النخبة رأي الجماهير حول المسائل العامة، وينفذ الموظفون العموميين ما قررته النخبة المسيطرة من سياسات . وهكذا تجيء السياسة العامة من النخبة الى الجماهير ولا تعكس مطالب الشعب وإنما تعكس القيم السائدة للنخبة، والتغيرات في السياسة العامة تغيرات جزئية وتدريجية أكثر منها جذرية . يُضاف الى ذلك أن النخبة الفاعلة لا تخضع لضغوط الجماهير إلا بالحد الأدنى، فالنخبة هي التي تضغط وتؤثر في الجماهير وليس العكس[٣] .

---

١ – يُنظر: نور الدين دخان، "تحليل السياسات التعليمية العامة – نموذج الجزائر – "، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر – بن يوسف بن خدة، كلية العلوم السياسية والإعلام، ٢٠٠٧، ص ٣٩ – ٤٠ .

٢ – يُنظر: محمد علي حمود، مصدر سبق ذكره، ص ٣١-٣٢ .

٣ – يُنظر: بارة سمير، نشأة وتطور علم السياسة العامة، مصدر سبق ذكره، ص ٦-٧ .

المبحث الرابع

الادارة العامة والسياسات العامة

أولاً – مفهوم الإدارة العامة

يتكون مصطلح الإدارة العامة من كلمتين: الأولى هي الإدارة ومشتقة لغةً من كلمة أدار يدير، أي يخطط وينظم ويوجه ويراقب، ومأخوذة من كلمة "Administer" أي يدير، وهذا الفعل مشتق بدوره من الأصل اللاتيني وهو "Adminitrare" أي يخدم ويساعد ويورد ويوجه[١] .

والكلمة الثانية هي العامة، ويقصد بعامة أنها حكومية، تمييزاً للإدارة العامة عن انواع الإدارة الأخرى[٢] .

وأسوة بباقي المفاهيم والمصطلحات في العلوم الإنسانية والاجتماعية فإن مصطلح الإدارة العامة ظهرت له العديد من التعريفات العلمية والقانونية واختلفت آراء الفقهاء والمختصين حول تحديده والاتفاق على تعريف مانع وشامل له .

يعود هذا الاختلاف وكثرة التعريفات الى أن الإدارة العامة تتسم بالشمولية واختلاف الوظائف التي تقوم بها مثلما تعدد الاهداف التي تسعى الى تحقيقها، فضلاً عن انها تقوم على أساس نشاط إنساني أو مجهودات مبذولة من الأفراد بغية الوصول الى غايات معينة، ويرجع هذا التعدد في التعريفات الى اختلاف المفاهيم والأفكار التي يعتنقها أصحابها، وتعدد العمليات الإدارية وتنوعها[٣]، فظهرت اتجاهات ثلاثة في مجال تعريف الإدارة العامة، يمكن توضيحها بما يأتي:

الاتجاه الأول، يربط بين الإدارة العامة وتنفيذ السياسة العامة، ضمن هذا الاتجاه يعرف ليونارد د. وايت Leonard D. white الإدارة العامة بأنها: "كل العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة

---

١ – عبدالحميد بن عيشة، "العلاقة بين السياسة والإدارة في الجزائر"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر –١–، كلية الحقوق، عين بن عنكون، ٢٠١٠/٢٠١١، ص ٢٤ .

٢ – أغادير سالم العيدروس، مقدمة في الإدارة العامة (محاضرات)، (مكة المكرمة: جامعة أم القرى، بلا تاريخ)، ص ٢ .

٣ – عبدالحميد بن عيشة، مصدر سبق ذكره، ص ٢٤ .

العامة"، فيغطي هذا التعريف جميع الميادين العسكرية والمدنية والخدمية والإنتاجية والقضائية وغيرها(١). وتُعرف الإدارة العامة بأنها: "تنظيم وإدارة الافراد والموارد لتحقيق الأهداف الحكومية"٢.

وهنا يركز أنصار هذا الاتجاه على الدور السياسي العام للإدارة التي تكون بنظرهم هي تنفيذ السياسة العامة بكل ما تشمله من إجراءات ونشاطات تقوم بها السلطة العامة من أجل تحقيق أهداف المجتمع، ابتداءً من إعداد صناديق الانتخابات الى عمل السلطة التشريعية الى تأليف الحكومة وقيام السلطة التنفيذية بممارسة أعمالها وإدارتها لجهاز الدولة الإداري(٣) .

بيد أنّ هذا الاتجاه يؤخذ عليه اهتمامه بالجانب الغائي للإدارة أو هدفها وهو تنفيذ السياسة العامة وأهمل الجانب العضوي لها، بمعنى لم يتطرق الى مكونات وعناصر الإدارة العامة وهو ما يميزها عن الإدارات الأخرى، فضلاً عن ذلك فإن الإدارة العامة هي ليست الجهاز الإداري الوحيد المكلف بتنفيذ السياسة العامة، بل توجد هناك هيئات وأطراف أخرى لها مساهمة مؤثرة في مجمل عملية التنفيذ هذهِ(٤).

الاتجاه الثاني، يربط بين الإدارة العامة والنشاط الإداري، يشير هذا الاتجاه الى ضرورة ربط الإدارة العامة بالنشاط الإداري، فيُعرف جلادن Gladden الإدارة العامة بأنها: "هي التي تختص بالأنشطة الإدارية الحكومية"، كما يُعرفها علي عبدالمجيد عبده بأنها: "النشاط الخاص بقيادة

١ – مجدي عريف، "نظم المعلومات الإدارية ودورها في حل مشكلات الإدارة العامة (دراسة ميدانية على مديرية المالية في اللاذقية)"، رسالة ماجستير غير منشورة،: جامعة تشرين، كلية الاقتصاد، اللاذقية، ٢٠٠٨، ص ٣١.

٢ – زيد منير عبوي وسامي محمد هشام حريز، **مدخل الى الادارة العامة بين النظرية والتطبيق**، (عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦)، ص ١٥ .

٣ – عبد الحميد بن عيشة، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩ .

٤ – يُنظر: المصدر نفسه، ص ٢٩ .

وتوجيه وتنمية الأفراد وتخطيط وتنظيم ومراقبة العمليات الخاصة بالعناصر الرئيسة في المشروع (عاماً أو خاصاً) لتحقيق أهدافه المحددة بأحسن الطرق وأقل التكاليف"[1] .

وبحسب هذا الاتجاه فإن الإدارة العامة تنحصر في النشاط الإداري للسلطة التنفيذية، فالإدارة تهتم بدراسة النشاط الإداري الذي يقوم به موظفو الحكومة في قطاع السلطة التنفيذية للدولة من دون غيرها من السلطات، لتركز بذلك الإدارة العامة على ما يتعلق بنشاط السلطة التنفيذية من دون السلطتين التشريعية والقضائية، في حين أنه في الواقع فإن هاتين السلطتين يمكنهما ممارسة أعمال إدارية تدخل ضمن نطاق أعمال الإدارة العامة . وهذا ما يؤخذ على هذا الاتجاه لكونه يتأثر بالمفهوم الضيق للإدارة العامة الذي يسود في الدول ذات الازدواج القضائي، ولم يراعِ الأنظمة الأخرى وبخاصة الدول التي لا تقر مبدأ الفصل بين السلطات مثل الدول ذات نظام الحزب الواحد أو الدول الاشتراكية[2] .

الاتجاه الثالث، يربط بين الإدارة العامة والأجهزة الإدارية، يُعرف شارل ديباش Charles Debbasch الإدارة العامة بأنها: "وسيلة إدارة الأعمال العامة وهي تتمثل في مجموعة المرافق التي تعمل على تحقيق الأهداف المرسومة أو المحددة بواسطة السلطة السياسية"، ويعرفها أحمد عبدالقادر الجمال بأنها: "جزء من علم الإدارة، إذ إن لعلم الإدارة ناحيتين: ناحية تتعلق بالإدارة العامة ويقصد بذلك الأجهزة التي يطلق عليها اسم الإدارة التي تقوم على شؤون المرافق العامة وتهيمن على مظاهر الحياة اليومية، ومن ناحية ثانية تتعلق بالإدارة الخاصة وتعني بذلك إدارة الأعمال والمشروعات الخاصة"[3] .

وهنا جاء التركيز على ربط الإدارة العامة بالأجهزة الإدارية من خلال التطرق الى فكرة المرافق العامة، وبالتالي الاعتماد على الجانب العضوي للإدارة العامة مع اهمال الجانب الموضوعي للعملية الإدارية، ما يعني قصور التعريفات التي تضمنها الاتجاه الثالث، ومن جانب آخر إن

١ – عبدالله بن حسين عبدالمجيد، مقدمة: في الإدارة العامة (محاضرات)، (مكة المكرمة: جامعة أم القرى، كلية العلوم الاقتصادية والمالية الإسلامية، بلا تاريخ)، ص ٦ .

٢ – عبدالحميد بن عيشة، مصدر سبق ذكره، ص ٣٠ .

٣ – مجدي عريف، مصدر سبق ذكره، ص ٣٢ .

استعمال اصطلاح المرافق العامة يتطلب المزيد من التحديد لأن الخلاف مستمر في فقه القانون العام حول تحديد المقصود بالمرفق العام، والبحث عن معيار محدد له[١] .

يتضح من التعريفات التي تبنتها الاتجاهات الثلاثة السابقة أنها ليست وافية للمعنى الدقيق لمصطلح الإدارة العامة، وأن التعريف الأكثر دقة يجب أن يتضمن نظرة شاملة لجميع جوانب الإدارة العامة الوظيفية والعضوية التي تتمثل بالعناصر الآتية:

١- الجانب الموضوعي، أي العملية الإدارية التي تشمل النشاطات: التخطيط والتنظيم والقيادة والتنسيق والرقابة .

٢- الجانب العضوي، أي الجانب الإداري أو المنظمة العامة التي تقوم بالعملية الإدارية[٢] .

٣- جانب الهدف أو محور السياسات العامة، ويتضمن تنفيذ السياسات العامة بكل ما يتضمنه من إجراءات ونشاطات[٣] .

وهنا يمكن أن يكون تعريف الإدارة العامة بأنها: "نشاط علمي يرتبط بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق أهدافها بأكبر قدر ممكن من الكفاءة والفاعلية من خلال أداء الوظائف الإدارية (التخطيط والتنظيم والتنمية الإدارية والتوجيه والتنسيق والرقابة) بواسطة منظمات عامة (حكومية) طبقا لِأسلوب يعمل على إشباع أغراض اجتماعية محددة"[٤] .

ويمكن تعريف الإدارة العامة أيضاً بـ: "ذلك النشاط الذي تتولاه منظمة عامة ويقوم على تنظيم وإدارة القوى البشرية والمادية من أجل تحقيق الأهداف العامة وتنفيذ السياسات العامة للدولة"[٥].

---

١ – عبدالحميد بن عيشة، مصدر سبق ذكره، ص ٣١ .

٢ – مجدي عريف، مصدر سبق ذكره، ص ٣٣ .

٣ – سعيد عبده سعيد الشدادي ولبيب شائف محمد، "واقع الإدارة العامة في اليمن واتجاهات تطويرها"، بحث في ندوة "التحديات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الراهنة التي تواجه اليمن"، مركز الدراسات والبحوث اليمني، صنعاء، ١٦ كانون الثاني ٢٠١٣، ص ٦ .

٤ – عبدالله بن حسين عبدالمجيد، مصدر سبق ذكره، ص ٧ .

٥ – مجدي عريف، مصدر سبق ذكره، ص ٣٢ .

علاوة على كل ما سبق فإن مفهوم الإدارة العامة الحديث يمثل اتجاهاً لفهم هذه الإدارة بطريقة نظامية مفتوحة تركز على تغير إيجابي في القيم والمبادئ والمفاهيم والممارسات الإدارية العامة وتؤكد مفهوم الخدمة العامة وديمقراطية الإدارة والمرونة والعدالة الاجتماعية والجودة الشاملة والتخطيط الاستراتيجي[1] . وأما عن أهم مبادئ الإدارة العامة الحديثة فيمكن إيجازها بالآتي[2]:

١- الشرعية القانونية، أي قيام مختلف النشاطات العامة على أسس قانونية محددة .

٢- المؤسسية، وتعني الارتكاز على أطر العمل المؤسسي والإجراءات والقواعد المنظمة لكافة العلاقات والحقوق والواجبات والسلطات في التعامل مع القضايا العامة كافة وهي عكس الشخصنة .

٣- المسؤولية والمسائلة العامة، وتعني الالتزام الأخلاقي والقانوني بالواجبات والحقوق وإمكانية المحاسبة القانونية عن التصرفات العامة .

٤- النظر للوظيفة كخدمة عامة وليس مجرد ممارسة للسلطة والنفوذ الشخصي .

٥- اعتماد الكفاءة والجدارة، أي تطبيق القوانين والمعايير الموضوعية في الاختيار والتعيين والتعامل مع كافة القضايا .

٦- مهنة الإدارة، وذلك بِعدّها مهنة متخصصة قائمة على قواعد وأسس فنية ومهنية وسلوكية محددة .

٧- الجودة الشاملة، أي السعي نحو التميز في الأداء، والارتقاء المتواصل بالأداء الحكومي .

٨- نظرة مفتوحة للمستقبل، وتعني الاهتمام بمستقبل الإدارة العامة ودورها المتغير والاستعداد لهذا المستقبل من خلال التخطيط الاستراتيجي .

ثانياً – علاقة الإدارة العامة بالسياسات العامة

حصلت العديد من المحاولات من قبل عدد من رجال الإدارة وفقهاء القانون من أجل الفصل بين السياسة والإدارة بغية إبعاد الأخيرة عن أي تأثيرات سياسية من الممكن أن تؤثر في مجال

١ – نائل عبد الحافظ العواملة، مصدر سبق ذكره، ص ١٠ .

٢ – المصدر نفسه، ص ١١ – ١٣ .

عملها المرسوم، بيد أن الفصل بينهما لا يعد كونه نسبياً لأن الإدارة لا تستطيع أن تبقى بمنأى عن السياسة لأن كل شيء في الحكومة سياسي مثل الأحزاب وجماعات المصالح وحتى المواطن والموظف يقع تحت تأثيرات السياسة . الأمر الذي نتج عنه نوع من التداخل العضوي والموضوعي بين السياسة والإدارة، فيكون التداخل عضوياً من خلال التداخل بين الجهاز السياسي والجهاز الإداري، ويكون موضوعياً من خلال التداخل بين النشاط الإداري والنشاط السياسي الذي تنتج عنه المؤسسة الحكومية[١] .

وبالرغم من وجود شيء من الاختلاف من الناحية المفاهيمية بين الإدارة والسياسة، فالواقع العملي لتحديد العلاقة بينهما في غاية الأهمية والتفريق بينهما في غاية الصعوبة، والسبب يكمن في طبيعة الارتباط الجوهري فيما بين الاثنين، فيمكن تحليل الأمر الى عنصرين متتاليين من الأسبقية الزمنية وهما اتخاذ القرار وتنفيذه، فالتنفيذ يلي صنع السياسة العامة، والإدارة العامة تهدف الى إدارة أهداف السياسة العامة وتنفيذ قراراتها ومخرجاتها، الشيء الذي يجعل من الإدارة العامة أداة طيعة بيد السياسيين وصناع القرار، من خلال حث رجال الإدارة الفنيين التي توكل لهم مهمة تنفيذ سياسة الدولة العامة وتترك الحكومة للإدارة قدراً مناسباً من الحرية في اختيار السلطة التقديرية لكي تستطيع أن تؤدي وظائفها بشكل مناسب[٢] .

ويظهر التداخل والتشابك والترابط بين وظائف السلطات العامة في الدولة بمجالي السياسة العامة والإدارة العامة في الجوانب الآتية[٣]:

١- تضع السلطة التشريعية القوانين بناءً على اقتراحها من قبل السلطة التنفيذية التي تتولى لاحقاً مهمة تطبيقها بعد تفسيرها مما يمنحها سلطة تقديرية كبيرة في فهم وتفسير وتطبيق السياسات العامة بالشكل الذي تراه مناسباً لاجتهادها المهني والقيمي.

١ – يُنظر: عبد الحميد بن العيشة، مصدر سبق ذكره، ص ٥٨ .

٢ – أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص ١٥ .

٣ – يُنظر: نائل عبد الحافظ العواملة، مصدر سبق ذكره، ص ٧–٨ .

٢- تمتلك السلطة التنفيذية دوراً مهماً في عملية إعداد مشاريع القوانين للسلطة التشريعية، وربما تمر هذهِ المشروعات بمراحلها الدستورية المطلوبة من دون تعديلات تذكر مما يدل على تأثيرها الحيوي في مجال السياسة العامة للدولة .

٣- تمتلك السلطة القضائية سلطة تقديرية وتقريرية في ميدان تفسير وتطبيق القوانين وفقاً لاجتهادها الموضوعي والمهني الأمر الذي يؤشر مشاركتها الفاعلة في رسم السياسات العامة.

٤- الاختيار القيمي عملية مستمرة ومتصلة تتضمن حيازة القوة والتأثير على مختلف الأصعدة والمراحل التشريعية والتنفيذية مما يعني التداخل والتشابك والفصل الوظيفي المرن بين السلطات الحكومية .

وليس هذا التداخل فحسب ما يؤشر العلاقة بين الإدارة والسياسة بل إن السياسة العامة لا تصنع إلاّ بفعاليات المؤسسات الحكومية وإجراءاتها المختلفة من نظام سياسي الى آخر، على إنها تعبر عن اتجاه العمل السياسي للجهاز الإداري، ما يؤكد أهمية هذا الجهاز في النظام السياسي، بحيث تترابط السياسة والإدارة لتنفيذ أهداف القيادة في عملية التغيير الشامل والتنمية السريعة، ما يعني أهمية دور الإدارة في حياة المجتمع، وهنا لا بد من التزام الأجهزة الإدارية بالسياسة العامة للدولة وأهدافها عن فهم وقناعة بما يسمح لها أن تعبر عن تلك السياسة وتخضع لها بما يضمن حصانتها من الاعتراض والانحرافات البيروقراطية[١] .

وكذلك فإن الجهاز الحكومي والجهاز الإداري من الناحية التنظيمية جهاز واحد في مجال الإدارة، ومن الناحية العضوية فإن أعضاء الحكومة (الوزراء) حين يقومون برسم السياسة العامة للدولة فهم في الوقت نفسه رجال إدارة، وبذلك ليس المقصود بالجهاز الإداري هنا السلطة التنفيذية المحددة في القانون الدستوري والقانون الإداري ولكن المقصود به يشمل في الواقع

١ - اسراء علاء الدين نوري، "مساهمة النظم الإدارية في صنع السياسات العامة – دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٢٦ .

الحكومة والإدارة معاً ومنه يتحقق الارتباط بين السلطة السياسية والسلطة الإدارية الذي يتمثل في الحكومة التي تشكل حلقة الوصل بين السياسة والإدارة[١] .

وتبدو الإدارة العامة أداة تنفيذ للسياسات العامة، إذ إن السياسة العامة من دون تنفيذ تقوم به الإدارة العامة تصبح سياسة ادعائية وليست فعلية، فيقع على عاتق الإدارة العامة مسؤولية تحويل السياسات من تشريعات ورقية الى إجراءات عملية تتجسد على أرض الواقع بغية تحقيق الاهداف المطلوبة . وتشكل السياسة العامة بمثابة استجابة للمشكلات المدركة أو المستشعرة على المستويات العليا في الدولة، إذ إن معظم نشاطات هذهِ الاستجابة تجري في مكاتب الإدارة العامة وأجهزتها المعنية باستلام طلبات وإلتماسات المجتمع للدفع والتأثير على الحكومة من أجل قيامها بأي فعل إزاء هذه الطلبات[٢] .

إن الإدارة العامة ما هي إلا جزءٌ مهمٌ من البناء المؤسسي للدولة الذي يتحمل مسؤولية تنفيذ السياسات العامة، وعند تفسير تأثير البيروقراطية والتكنوقراطية على معترك السياسة يظهر جلياً الصلة بين الإدارة والسياسة، ولهذا السبب قيل إن الإدارة العامة تحظى بإهتمام السياسيين، كما ان السياسة العامة تُعد مجالاً حيوياً للنفوذ من قبل الإداريين ومجالاً للمناورة وكسب التأييد، أي بين السياسيين كنواب ووزراء وخبراء وبين الإداريين الذين يشاركونهم في رسم أهداف السياسة العامة، وبذلك فالصلة وثيقة بين الإدارة العامة والسياسة العامة الى درجة أن أحدهما يفقد ماهيته بدون الآخر رغم واقعية تباين النشاط الإداري في تنفيذ الأهداف وطبيعة العمل السياسي المعقد في رسم السياسات العامة[٣] .

وهنا يمكن القول إن الصفة الهامة للإدارة العامة هي طبيعتها السياسية، لذلك لا يمكن إهمال الاعتبارات السياسية والاجتماعية عند اتخاذ القرارات الإدارية[٤] .

---

١ – عبدالحميد بن عيشة، مصدر سبق ذكره، ص ٣٢ .

٢ – أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص ١٥ .

٣ – المصدر نفسه، ص ١٦ .

٤ – مجدي عريف، مصدر سبق ذكره، ص ٣٧ .

وأن الإدارة العامة لها ارتباط طبيعي بالسياسة العامة للدولة حتى إنّ هناك من يعرفها من وجهة نظر حديثة على أنها: "علم وفن وصنع وتنفيذ السياسة العامة"[١].

١ - عبدالله بن حسين عبدالمجيد، مصدر سبق ذكره، ص ٨ .

الفصل الثاني

عمليات السياسات العامة

الفصل الثاني

عمليات ومراحل السياسات العامة

تمر السياسات العامة بمجموعة من العمليات والمراحل التي يجب ان تتكون منها السياسة العامة، وهذه العملية تتأثر طبيعتها ومراحلها بأيديولوجية النظام السياسي وطبيعة هذا النظام وشكله، وكذلك الفواعل الرسمية وغير الرسمية التي يكون لها دور في تشكيلها وصياغتها وتنفيذها، وتتطلب دراسة عمليات السياسات العامة التطرق الى المواضيع التالية :

- عملية صنع السياسات العامة .
- عملية تنفيذ السياسات العامة .
- عملية تحليل السياسات العامة .
- عملية تقييم السياسات العامة .

المبحث الأول

عملية صنع السياسات العامة

يتطلب التعرف على عملية صنع السياسات العامة كجزء مهم من مجموعة العمليات التي تمر بها السياسات العامة أن يتم تقصي مفهوم عملية الصنع هذهِ مروراً بالمراحل التي تمر بها وصولاً الى الفواعل الرسمية وغير الرسمية المؤثرة في عملية صنع السياسات العامة .

أولاً – مفهوم عملية صنع السياسات العامة

عرفت النظم البدائية والتقليدية وظيفتي تنفيذ القانون والتقاضي بموجبه إلاّ أنها لم تعرف عملية صنع السياسات العامة بشكلها الحالي، وهو الأمر الذي فرضته طبيعة هذهِ النظم، إذ كانت مدونات القانون بمثابة منحة من الملك بالرغم من أنها كانت تحتوي قواعد متعارف عليها، في حين في النظم البسيطة تتمثل المؤسسة المعنية بصنع القرار في مجموعة من الذكور البالغين أو كبار السن الذين يشكلون مجلساً يتخذ القرارات استناداً الى معايير وعادات وتقاليد وتميزت الإمبراطوريات بوجود بناء متخصص في إعداد السياسة . والتطور الفاعل في ظهور نمط صنع السياسات العامة هو ظهور الأحزاب السياسية وازدياد دور الجماهير في الحياة السياسية التي برزت في القرن التاسع عشر[١] . الحال الذي يجعل من عملية صنع السياسات العامة ومفهومها حديثان نسبياً .

ويمكن تعريف عملية صنع السياسات العامة كونها المرحلة المحورية في العملية السياسية بأكملها بأنها : "تتخذها الحكومة بقصد الوصول الى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على بدائل حلها وأسس المفاضلة بينها، تمهيداً لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على حل مقبول للمشكلة"[٢]، وصنع السياسات الحكومية أو العامة هي عملية

---

١ – كمال المنوفي، "السياسة العامة وأداء النظام السياسي"، في : علي الدين هلال (محرر)، **تحليل السياسات العامة – قضايا نظرية ومنهجية**، (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية، ١٩٨٨)، ص ٢٠ .

٢ – وصال نجيب العزاوي، **السياسة العامة – دراسة نظرية في حقل معرفي جديد**، (بغداد : جامعة بغداد، مركز الدراسات الدولية، ٢٠٠١)، ص ٢٩ – ٣٠ .

سياسية في المقام الاول، وتتميز بالصعوبة والتعقيد وتختلف طبيعة وإجراءات صنع السياسة العامة من دولةٍ الى اخرى، تبعاً للنظام السياسي ودور الأجهزة الحكومية وغير الحكومية في كل منها . وبذلك يمكن القول بأن السياسة العامة هي نتاج تفاعل ديناميكي معقد، يتم في إطار نظام فكري بيئي سياسي محدد تشترك فيه عناصر رسمية وغير رسمية يحددها النظام السياسي، يتمثل أهمها بـ : "دستور الحكم في الدولة الأيديولوجية أو الفلسفة السياسية للسلطة الحاكمة، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، الأحزاب السياسية، جماعات الضغط، الرأي العام، الإمكانات والموارد المتاحة، وطبيعة ظروف البلاد"(١) .

ولعملية صنع السياسة العامة مستويين : في المستوى الأول تبتكر السلطات العامة السياسات ثم تطبقها بهدف التأثير على سلوك المواطنين بالطريقة التي تراها السلطات مفيدة ومثمرة، وقد يتقبل المواطنون تفضيلات قادتهم أو لا يتقبلونها، إذ تُشكل هذهِ السياسات في جوهرها قائمة الحوافز والعقوبات، بحيث تشجع الأشخاص على التصرف بطرق معينة وتعاقبهم إذا لم يمتثلوا لها، وفي المستوى الثاني يتعين محاولة فهم نظام (أنظمة) الحوافز الذي يعمل في إطاره متخذي القرار أنفسهم، وبالمعنى السياسي الشامل ينبغي الالتفات الى ما يحاول القادة تحقيقه وما يحاولون تجنبه، وما هي المكافآت والعقوبات لكل منها؟، وفي جميع الأحوال يسيطر المستوى الثاني أو على الأقل يؤثر بشدة على المستوى الأول(٢) .

ثانياً – مراحل صنع السياسات العامة

تشتمل عملية صنع السياسات العامة على خطوات ومراحل مترابطة في ما بينها، يمكن إيجازها بما يأتي :

١ – معو زين العابدين، مصدر سبق ذكره، ص ٦٥ .

٢ – جون ووتر بري، "الاقتصاد السياسي لتغير المناخ في المنطقة العربية"، في كتاب : **تقرير التنمية الإنسانية العربية**، (نيويورك : برنامج الامم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، ٢٠١٣)، ص ١٤ .

١- تحديد المشكلة والتعرف عليها، يُعد تحديد وتعريف المشكلة العامة اولى خطوات صنع السياسة العامة واهمها، فالمشكلة هي إطار فكري يساعد على وصف واقع معين وعلى تنظيم الجهد الهادف لفهم وتغيير هذا الواقع من حالٍ الى حال[١] .

٢- جمع المعلومات والبيانات حول مشكلات السياسات العامة، يؤدي توفر المعلومات اللازمة والدقيقة الى الكشف عن المشكلات ونقاط الضعف والخلل في أي نظام سياسي، وتساهم المعلومات الناتجة عن تحليل ودراسة المشكلات في تبلور التصورات والتوجهات التي يفكر بها صانعو السياسات ومتخذو القرارات التي ستكون بدائل في المرحلة القادمة[٢]، ويتم في هذهِ المرحلة جمع أكبر قدر من المعلومات والإحصائيات ذات الصلة بالمشكلات وكل ما يتعلق بها، ويساعد فرز المعلومات وتصنيفها في رفع القدرة على اكتشاف علاقات الارتباط فيما بينها ويميز السبب من النتيجة[٣] .

٣- طرح البدائل واختيار البديل، يتم في هذه المرحلة طرح او وضع حلول واقتراحات أولية مبنية على المعلومات المقدمة من المرحلة السابقة[٤]، وتعبر هذهِ المرحلة عن محاولة التعرف على الحلول المختلفة المطروحة او المتاحة لمعالجة مشكلة ما، وتقدم المعلومات بعد جمعها وترشيحها لتعطي حلولاً مختلفة لاحتواء تأثيرات المشكلة . ونظراً لخضوع العملية للصراع والمنافسة والمساومة فإنه يجب مراعاة جميع الأطراف، وتجنب البدائل ذات الآثار السلبية أو التي تفقد السياسة مضمونها وهدفها في المراحل اللاحقة[٥]، ومن ثم يتم في هذهِ المرحلة اختيار الأفضل من بين البدائل أو الخيارات التي تم طرحها لمعالجة مشكلة ما على أساس أن

---

١ – ثامر كامل محمد الخزرجي، مصدر سبق ذكره، ص ١٦٢-١٦٣ .

٢ – حسيبة غارو، "دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة – دراسة حالة الجزائر من ١٩٩٧ – ٢٠٠٧"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مولود معمري – تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٢، ص ٦٩ .

٣ – هارفي كي، قوة القرار – "كيف تتخذ قراراتك الناجحة بثقة"، **دورية خلاصات كتب المدير ورجل الأعمال**، العدد الأول، السنة الثانية، (القاهرة : ١٩٩٤)، ص ٢ .

٤ – حسيبة غارو، مصدر سبق ذكره، ص ٧٠ .

٥ – أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص ٣٠ -٣١ .

هذا البديل أو الخيار يمثل الأنسب لمواجهة حل المشكلة أو القضية القائمة لما يتميز به من مواصفات تتلاءم مع الإمكانيات المتاحة والأهداف المطلوبة[١]

وتتم عملية اختيار البديل الافضل من قبل الجهات المعنية بذلك بناءً على اسس ومعايير موضوعية وعلمية، اهمها : المنافع، والنفقات، والجدوى، والآثار المتبادلة، والتقبل السياسي[٢] وبناءً على ذلك يختار صناع السياسة بديلاً يعدونه الافضل ويعتمدونه ليكون السياسة الرسمية .

٤- صياغة واقرار السياسات العامة، تُعد صياغة السياسة العامة جهداً يركز على عملية صياغة البديل الافضل الذي يتم اخياره من بين البدائل المطروحة , ومن ثم إصداره بصيغة القرار بشكله النهائي , وتتضمن قرارات السياسة العامة عملاً يصدر من بعض الجهات والهيئات الرسمية المعنية لتعدل ولتصادق عليه او لتفرضه , والشكل الإيجابي للقرارات يتمثل بشكل تشريع او امر اداري[٣] .

وبالرغم من ان صياغة السياسة تتضمن بلورة مقترحات اولية لبرامج العمل اللازمة لمواجهة المشكلة، بيد انه قد لا ينتج عنها قانون مقترح او امر تنفيذ او قاعدة ادارية، فصانعو السياسة ربما يصرون على عدم التحرك ازاء قضايا معينة ويتركونها وشأنها، فالأحداث هي التي تسيّر ذاتها، بعبارة اخرى فإن وجود مشكلة على جدول الاعمال لا يعني ان سياسة عامة ستُتخذ بشأنها . فالوعي بالمشكلة لا يضمن التحرك الفعلي للحكومة ازاءها غير ان عدم الوعي او عدم الاهتمام يعني بالتأكيد انها ستظل بدون معالجة[٤] .

---

١ – قتيبة مخلف عباس، "آليات الانظمة السياسية في صناعة القرار السياسي"، **مجلة سر من رأى**، العدد ١٠، المجلد ٤، (سامراء : ٢٠٠٨)، ص ٥٩ .

٢- يُنظر : السيد عبد المطلب احمد غانم، السياسة العامة : التحليل-الصنع-التنفيذ-التقويم، في : www.eaddla.org/parlaman/parlaman%20english/peper_4.doc

٣ – أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص ٣٢ .

٤ – يُنظر : جيمس اندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ٨٥-٨٦ .

ثالثاً : الفواعل الرسمية في عملية صنع السياسات العامة

تقع عملية صنع السياسة العامة على عاتق مجموعة من الفواعل الرسمية تنبع من النظام السياسي للدولة ويحددها الدستور، الامر الذي يجعل هذهِ الفواعل تختلف من دولةٍ الى أخرى بحسب طبيعة تكوينها وفلسفتها وشكل نظامها السياسي القائم، ولعل أهم الفواعل الرسمية المسؤولة عن رسم وإعداد السياسات العامة تتمثل بالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية والجهاز الاداري، بالرغم من اختلاف درجة وأهمية كل جهة أو سلطة في العملية من دولة الى أخرى .

١- **السلطة التشريعية،** وتُعد الجهة التي تقوم بمهمة سن التشريعات وإقرار الميزانية السنوية اللازمة لتنفيذ السياسات العامة، ومراقبة ومتابعة تنفيذ الحكومة وتوفير البيانات للمشرعين وزيادة قدرتهم النقاشية مع ضمان البعد الاقتصادي والثقافي والاجتماعي في أي سياسة يتم إقرارها، وأصبحت البرلمانات والمجالس التشريعية في الدول المعاصرة تعبيراً صادقاً عن إرادة المجتمع وأولوياته التي يجسدها المشرع على شكل قواعد عامة تحكم التفاعلات بين الأفراد والجماعات وتنظم العمل والعيش المشترك بينهم . ولا يقتصر عمل البرلمانات على التشريع والرقابة على التنفيذ فقط، بل تُشكل في الأصل جهة صنع السياسة العامة التي تقوم الحكومة بتنفيذها . الحال التي تفتقده الكثير من الدول النامية التي يكون دور برلماناتها رقابياً أكثر من كونه صانعاً للسياسة العامة بعد سيطرة الحكومة على هذا الدور، على العكس من الدول المتقدمة التي تمارس برلماناتها الدور الأساس في صنع السياسة العامة فضلاً عن الرقابة والتشريع[١] .

وبذلك تكون قضية تفعيل دور السلطة التشريعية سواء على المستوى الرقابي أو حتى تفعيله في صنع السياسات العامة جزءاً لا يتجزأ من الإصلاح السياسي وتحقيق التنمية المأمولة في أي

١ – أماني مسعود، دور البرلمان في صنع السياسات العامة، في :
www.eaddla.org/parlaman/peper_3.doc

من الدول النامية، إذ من المفترض ان تتضمن السلطة التشريعية قطاعات كبيرة من الشعب ينقصها التمكين والمشاركة في صنع السياسات التي تؤثر على حياتهم اليومية بشكل مباشر [١] .

والمسألة التي توضح العلاقة بين السلطة التشريعية والسياسة العامة هي كون هذهِ السلطة تمتلك مهمة وضع التشريعات والقوانين والخطط في رسم سياسة معينة أو مواجهة مشكلة ما، بحيث تمارس المجالس التشريعية الدور المركزي لتشريع القوانين وصنع السياسات في النظام السياسي وهذهِ السمة تُضفى على السلطة التشريعية ليس لكونها مخولة بذلك دستورياً فحسب وإنما يستلزم الأمر الممارسة الفعلية لذلك[٢] .

وترتبط السلطة التشريعية بعلاقة وظيفية مع السياسات العامة كونها تمتلك وظائف تؤهلها لكي تكون أهم صانعي هذهِ السياسات، وأهم هذهِ الوظائف هي :

أ- وظيفة التشريع، يأتي تأثير السلطة التشريعية في السياسة العامة من خلال تشريع اللوائح والأنظمة والقوانين أو تعديلها أو إلغائها، وأيضاً وضع القواعد العامة التي تنظم أوجه الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والصحية والتعليمية والخدمية.

ب- الوظيفة المالية، يكون تأثير البرلمان في السياسات العامة من خلال التأثير في تحديد حجم النفقات وأخذ التدابير لتحصيل الإيرادات وتغطية العجز المالي في الميزانية سواء عن طريق الضرائب أو بطرق ووسائل أخرى ذات علاقة بالسياسات العامة .

ت- الوظيفة الرقابية، تقوم السلطات التشريعية بمتابعة وتقييم أعمال الحكومة لحماية مصلحة الشعب ومنع الانحراف والالتزام بالسياسة التنموية وبالميزانية التي أقرها، كسلطة ورقابة سياسية على السلطة التنفيذية تحاسبها وتراقب تصرفاتها وقراراتها ومراجعتها إذا انحرفت، وتُشكل لجان التحقيق في الانحرافات والفساد وإدانتها بما يحقق المصلحة العامة ويضمن تطبيق السياسات العامة بشكل صحيح[٣] .

---

١ – عبد النور زوامبية، "دور السلطة التشريعية في رسم السياسة العامة في الجزائر"، مداخلة في : الملتقى الوطني للسياسات العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع بجامعة مولاي الطاهر – سعيدة، ٢٠٠٩ .

٢ – مها عبداللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي، مصدر سبق ذكره، ص ١٣ – ١٤ .

٣ – علاوة الجندي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٥ .

ث- مداولات البرلمان حول بيان الحكومة، وما يتضمنه من توجيهاتها وسياساتها العامة التي تعمل على وضعها وتنفيذها فتتاح الفرصة للحوار السياسي حول خيارات وبرامج الحكومة وبذلك يستطيع أعضاء البرلمان نقد هذهِ السياسات، وغالباً لا يتم إجازة بيان الحكومة أو برامجها من دون الأخذ بعدد من التعديلات الأساسية فيها .

ج- وأخيراً يمكن أن تمارس السلطة التشريعية دورها فتأخذ زمام المبادرة وتقترح على السلطة التنفيذية مجموعة من التدابير التي تراها ضرورية لمعالجة ظروف طارئة أو متوقعة، وهو وفقاً لهذهِ السلطة تكون طارحة لخيارات جديدة يمكن تشكيلها ووضعها في سياسات عامة[١] .

٢- **السلطة التنفيذية**، وهي الجهة التي يقع على عاتقها مهمة تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية واتخاذ الإجراءات اللازمة لحفظ الأمن وإدارة مختلف المؤسسات والمصالح العامة في الدولة، وهذهِ السلطة الموجهة يختلف تكوينها وتشكيلها من دولة الى أخرى وبحسب نوع النظام السياسي المعتمد، فيعتمد النظام الرئاسي على مبدأ فردية السلطة التنفيذية ومباشرة رئيس الدولة للسلطات الفعلية . فيما يكون هذا التوجيه بيد رئيس الدولة ومجلس الوزراء في النظام البرلماني الذي يقوم على عنصر ثنائية السلطة التنفيذية، أمّا في الدول ذات نظام الجمعية النيابية فإن هذا التوجيه يكون بيد هيئة مكونة من عدة أشخاص منتخبين من قبل الجمعية النيابية ويخضعون لها بشكل كامل[٢] .

وتضم السلطة التنفيذية كل المنظمات السياسية والإدارية في الدولة بما فيها مجلس الوزراء، والجهات التنفيذية ذات الصبغة السياسية وأحياناً تقتصر السلطة التنفيذية على الجهات التنفيذية العليا كمجلس الوزراء . ويختلف دور السلطة التنفيذية بين الدول من الناحيتين الدستورية والقانونية، ففي احيان تأخذ السلطة التنفيذية دور المساعد في صنع السياسات العامة وتقع مسؤولياتها تحت رقابة السلطة التشريعية، وفي أحيان أخرى تكون من صناع السياسات الأساسيين الذين يمنحهم دستور البلاد الحق في التشريع – صنع السياسات العامة – من دون

---

١ – يُنظر : حسن أبشر الطيب، مصدر سبق ذكره، ص ١٤٩ – ١٥٠ .

٢ – وصال نجيب العزاوي، **السياسة العامة – دراسة نظرية في حقل معرفي جديد**، مصدر سبق ذكره، ص ٥١ – ٥٢.

الرجوع الى السلطة التشريعية، وفي أحيان غيرها يعطي الدستور عملية التشريع شكلاً تشاركياً مقسماً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[١] .

ولا يخفى دور السلطة التنفيذية في رسم السياسات العامة بأي حال من الأحوال لا سيما في ظل مرحلة تعيش فيها الشعوب تحت تأثير السلطة التنفيذية بسبب الاعتماد بشكل كبير على القيادة التنفيذية في رسم وإعداد السياسة العامة، ففي عدد من الأنظمة السياسية الرئاسية يجمع فيها رئيس الدولة بين قيادة العملية التنفيذية وقيادة العملية التشريعية كما هو الحال في كثيرٍ من دول العالم النامية . ويتدخل الرئيس كما في الولايات المتحدة الأمريكية، لمنع تعطيل إقرار عدد من السياسات العامة، كلائحة التجارة الخارجية التي تخوله سلطات واسعة في رفع الرسوم الكمركية المفروضة على السلع المستوردة أو تخفيضها، فضلاً عن منح الدستور الأمريكي للرئيس صلاحيات وسلطات واسعة في مجال السياسات الخارجية والعسكرية التي تُعد غالباً من صنع الرئيس . الأمر الذي ينطبق على معظم السياسات الخارجية للدول الأخرى، حينما تترك اليد الطولى لرئيس الحكومة في إعداد السياسات الخارجية لبلاده[٢] .

وفي الوقت الذي يكون هنالك توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة في الدول المتقدمة، فإن العكس يحصل في الدول النامية ولا سيما في أفريقيا، إذ توجد العديد من الأنظمة تكون فيها السلطة التنفيذية صاحبة اليد الطولى في عمليتي رسم وتنفيذ السياسات العامة، بحيث بقي شكل رسم السياسات متأثراً بقوة تركيز السلطة في يد الحاكم السياسي والطريقة الشخصية التي تمارس بها السلطة وهذا يعني انه ليس لدى القطاعات المؤسسية سوى قدر ضئيل نسبياً من الاستقلالية، فالمركز الحيوي للدولة هو الرئاسة نفسها، ما يعني اضمحلال دور الهيئات التشريعية والأحزاب، وانفراد مؤسسة الرئاسة نفسها بإتخاذ معظم القرارات المهمة، وبالتالي يكون رئيس السلطة التنفيذية غير مقيدٍ بالشكليات الدستورية أو القانون ويمتلك صلاحيات كبيرة في مواجهة أي موقف[٣] .

---

١ – نور الدين دخان، مصدر سبق ذكره، ص ٦٠ – ٦١ .

٢ – عباس حسين جواد وأرزوقي عباس عبد، مصدر سبق ذكره، ص ١٤٨ .

٣ – يُنظر : مها عبداللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي، مصدر سبق ذكره، ص ١٥ .

٣- **السلطة القضائية،** وتتجسد بالمحاكم سواء كانت على مستوى الدول كالمحاكم الدستورية العليا أو على مستوى الولايات او الأقاليم أو المحافظات، ومهمتها صياغة وتفسير النصوص القانونية ومدى مطابقة الأنظمة واللوائح والقوانين مع دستور الدولة النافذ، وإصدار الأحكام في المخالفات التي ترتكب بحق المواطنين من قبل الأجهزة الحكومية، فضلاً عن دورها الأساس في تحقيق العدالة وتطبيق القانون والفصل في المنازعات والحكم في الجرائم والمخالفات المتنوعة[١].

وتُعد مباشرة السلطة القضائية لرقابة قضائية فعالة على أعمال الإدارة من الضمانات المهمة لقيام دولة القانون والمؤسسات، وتمثل الرقابة القضائية في جوهرها سلطة المحاكم في تحديد دستورية أعمال الجهاز التشريعي والجهاز التنفيذي وكشف أي أعمال أو تصرفات تصدر عن الحكومة وتتعارض مع الدستور لتحكم ببطلانها . وفاعلية الرقابة القضائية مرهونة بدرجة استقلالية القضاء ومهنيته . ومن هنا يأتي الدور المؤثر للسلطة القضائية في عملية صنع السياسات العامة وإن كان بدرجات متفاوتة يمليها نوع النظام السياسي القائم، ويتجلى ذلك في الواقع بقرارات المحاكم الاستئنائية والدستورية التي تمثل سياسات عامة ملزمة، ومن ذلك قرارات المحاكم التي تفصل في النزاعات الدستورية، وتفسير الدستور (هو نفسه سياسة عامة)[٢] . كما يؤدي الجهاز القضائي دوراً مهماً في تقييم ومراقبة وتفسير السياسات العامة أو من خلال مراجعة النصوص أو تعديلها حين تفرض عليهم لتقديم المشورة، سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة العامة أو تطبيقها[٣].

٤- **الجهاز الإداري،** تتنوع النظم الإدارية في مختلف دول العالم من حيث الحجم ودرجة التعقيد والهرمية ونطاق الاشراف ودرجة الاستقلالية . ولم تمنع النظرة التقليدية التي سادت سابقاً في العلوم السياسية حول الدور الإجرائي أو الآلي للنظام الاداري في اقتصاره على تنفيذ السياسات العامة وعدم مشاركته في صنعها، من امتلاك الجهاز الإداري لدور المشاركة في صنع السياسة العامة، حتى إن هناك إجماعاً على تدخل المؤسسات الإدارية في صياغة ومناقشة السياسات

١ - عباس حسين جواد وأرزوقي عباس عبد، مصدر سبق ذكره، ص ١٤٩ .

٢ - يُنظر : نور الدين دخان، مصدر سبق ذكره، ص ٦٢ – ٦٣ .

٣ - مها عبداللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي، مصدر سبق ذكره، ص ١٧ .

وبطرق مختلفة، ولها القدرة على صنع السياسة مثل قدرتها على إعاقة تنفيذها . وبسبب تعدد القضايا والموضوعات التي تستوجب سياسات عامة متخصصة ورقابة عامة دائمة، ولنقص الخبرةِ والمعلومات عند المشرعين عن هذهِ المسائل الفنية، غالباً ما تفوض المؤسسات الإدارية صلاحيات واسعة تمكنها من رسم سياسات واتخاذ قرارات مهمة لها مفعول السياسات من حيث المدى والأهمية[١] .

يمتلك الجهاز الإداري معلومات كثيرة عن مختلف القضايا والسياسات والجوانب المتعلقة بها، الأمر الذي أكسبه حق المشاركة في صنع السياسات العامة، ويختلف دوره ووزنه من نظام سياسي الى آخر، فالدور الذي يمارسه الجهاز الإداري في رسم السياسات العامة في الدول النامية أكبر نسبياً من دوره فيها في الدول المتقدمة . زيادة على ذلك يؤدي هذا الجهاز دور جماعة الضغط لخدمة مصالحه المهنية والمادية، وفي هذهِ الحالة فإن قضايا السياسات العامة التي تهم هذهِ المجموعة لا يتم تمثيلها في نظام صنع السياسات إلا بصورة غير رسمية، والمقصود بعبارة "بصورة غير رسمية" ان مصالح هذهِ الجماعة يمكن أن تمثل من خلال المنظمات غير الحكومية كالنقابات المهنية مثلاً[٢] .

ونظراً لارتباط الإداريين بالمهنة أكثر من ارتباطهم بالجماهير واهتمامهم بالأمور الفنية وحدود المسؤولية الوظيفية عادة ما يتبنون سياسات واقعية أو علمية مبنية أساساً على اعتبارات فنية تبتعد تماماً عن النماذج النظرية المثالية، وعادةً ما تأخذ سياستهم طابع الاستمرارية والرغبة في تحقيق الاستقرار . وحين تفحص أسلوب صنع السياسة العامة يتبين أن الإداريين عادة ما يتخذون قراراتهم وفقاً للأسلوب التدريجي في اتخاذ القرار، الذي يكون محصلة لعملية تنافس بين المؤسسات البيروقراطية المختلفة الأمر الذي لا يعكس فقط التعارض المصلحي بين هذهِ المؤسسات وهدف كل مؤسسة في تحقيق مصلحتها الخاصة، وإنما يعكس أيضاً التنافس على

---

١ – جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ٥٧ .

٢ – نور الدين دخان، مصدر سبق ذكره، ص ٦١ .

الصلاحيات والسلطة بين أفراد القيادة الإدارية إذ يطمع كل فرد على أن تكون السياسة العامة الجديدة معززة لنفوذه الشخصي وسلطاته داخل المؤسسة التي ينتمي اليها[١].

وتكون مساهمة الجهاز الإداري في رسم السياسة العامة بطريقتين إحداهما مباشرة وأخرى غير مباشرة . تتمثل الطريقة المباشرة بتقديم اقتراحات حول سياسات معينة أو مشاريع قوانين الى السلطة التشريعية، أو المطالبة بتعديل أو تغيير السياسة العامة بناءً على استقباله ودراسته للمعلومات المعبرة عن ردود فعل المواطنين إزاء توجهات هذهِ السياسات ومقدار نجاحها أو فشلها، في حين ان الطريقة غير المباشرة تتمثل في توجيه السياسة العامة أثناء عملية وضعها ورسمها بإعتبار هذا الجهاز هو المرجع الأساس للكثير من المعلومات التي يحرص على تقديمها بالقدر الذي يتماشى مع الخيارات التي يفضلها في السياسات العامة، أو توجيه السياسة العامة أثناء عملية التنفيذ ذلك ان اجهزة الإدارة العامة هي المحدد الواقعي لمعنى السياسة الموضوعة ومضمونها الفعلي وتعطي التفسيرات التطبيقية لها[٢] .

رابعاً : الفواعل غير الرسمية في عملية صنع السياسات العامة

تتسع عملية وضع وإعداد السياسات العامة لتشمل الفواعل غير الرسمية التي يمكن تعريفها بأنها : "جهات مستقلة الى حدٍ كبير عن الحكومات تتسم بصورة رئيسة بأن لها اهداف انسانية او قانونية , ظهرت لتحل محل الدولة في وظيفة تخصيص الموارد بأكثر عدالة وفائدة "[٣]، ويمكن التعرف على أهم الفواعل غير الرسمية المؤثرة في صنع السياسات العامة بالشكل الآتي :

١- **الأحزاب السياسية**، وتعني "اتحاد أو تجمع من الأفراد، ذي بناء تنظيمي على المستويين القومي والمحلي، يُعبر – في جوهره – عن مصالح قوى اجتماعية محددة، ويستهدف الوصول الى السلطة السياسية أو التأثير عليها، بواسطة أنشطة متعددة خصوصاً من خلال تولي ممثليه

---

١ – سلوى شعراوي، "أنماط القيادة والسياسة العامة"، في : على الدين هلال (تحرير)، **تحليل السياسات العامة – قضايا نظرية ومنهجية**، (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية، ١٩٨٨)، ص ١٣٤ – ١٣٥ .

٢ – يُنظر : عزيزة ضمبري، مصدر سبق ذكره، ص ٢٥ .

٣ – إبتسام قرقاح، "دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر (١٩٨٩ – ٢٠٠٩)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة، ٢٠١٠/٢٠١١، ص ٤٤ .

المناصب العامة، سواء عن طريق العملية الانتخابية أو بدونها"[١]، والحزب السياسي هو مجموعة منظمة من الناس تقوم على مبادئ واهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة[٢] .

وتتنوع الأنظمة الحزبية في الدول المعاصرة، والتقسيم الأكثر قبولاً للأنظمة الحزبية هو التقسيم القائم على أساس عدد الأحزاب السياسية، ويمكن من خلاله تقسيم هذهِ الأنظمة الى نظام الحزب الواحد، ونظام الحزبين، ونظام متعدد الأحزاب[٣] .

وتقوم الأحزاب بعددٍ من الوظائف أهمها : جمع المصالح والتعبير عنها، وتقوم بوظيفة اتصالية بين الحاكم والمحكوم، إلا أنه وإن كانت هذهِ الوظائف لها صفة العمومية، فهي تختلف في واقع الأمر من نظام الى آخر . وهو ما يعكس في النهاية طبيعة علاقتها بالسياسات العامة . وفي هذا الميدان فإن الأمر المثار حول الأهمية الخاصة للأحزاب يتمثل بهدفها في الوصول الى السلطة السياسية أو التأثير عليها، والسياسات العامة هي المجال الحقيقي الذي تبرز فيه محاولة الوصول الى السلطة السياسية من خلال طرح البديل، أو محاولة التأثير على السلطة للتعبير عن مصالح ومطالب قوى اجتماعية محددة[٤] .

وتختلف أدوار وعلاقات الأحزاب السياسية بالسياسات العامة بحسب نوع النظام الحزبي المعتمد وكذلك مكانة الحزب السياسي في النظام السياسي من حيث وجوده في السلطة أو في المعارضة، بحيث يمارس الحزب في ظل نظام الحزب الواحد الدور الرئيس في عملية صنع السياسات العامة فهو الذي يقوم بصياغتها، وهو الذي يقوم بتجميع المطالب وطرح بدائل

---

١ – أسامة الغزالي حرب، **الأحزاب السياسية في العالم الثالث**، سلسلة عالم المعرفة (١١٧)، (الكويت : المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨٧)، ص ٢٠ .

٢ – يزن خلوق محمد، "الاحزاب السياسية وصنع السياسة العامة في تركيا تجربة حزب العدالة والتنمية (انموذجاً)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠١٢، ص ١١ .

٣ – يُنظر : اسماعيل عبدالفتاح عبد الكافي، **اسس ومجالات العلوم السياسية**، (الاسكندرية : مركز الاسكندرية للكتاب، ٢٠١٢)، ٢٩٣ .

٤ – أماني قنديل، "دور الأحزاب وجماعات المصالح في السياسات العامة"، في : علي الدين هلال (محرر)، **تحليل السياسات العامة – قضايا نظرية ومنهجية**، (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية، ١٩٨٨)، ص ١٤٣ .

السياسات وتنحصر الاستجابة للتغييرات في هذا المطالب في إطار الحزب فقط، كما تتسم العملية السياسية هنا باختفاء المساومة والتوفيق المتعارف عليهما في عمليات صنع السياسة العامة، ويظهر نوع المساومة المستترة بين المصالح غير المنظمة لعدد من الجماعات[١] .

أما دور الأحزاب في ظل النظامين الثنائي الحزبين والمتعدد الأحزاب فهو يختلف بحسب مكانة هذا الحزب داخل النظام السياسي فالحزب المسيطر على السلطة أو الموجود فيها والممثل في السلطتين التشريعية والتنفيذية لا سيما المنتخب منها يكون أكثر تأثيراً في صنع السياسات العامة، فيقوم هذا الحزب بإظهار المشكلة ووضعها على جدول أعمال الحكومة، وهذهِ هي الوظيفة الاتصالية، فهي تقوم بالتعبير عن المطالب والاحتياجات المتنوعة وتنقلها من دائرة المطالب (التي تشكل مدخلات) الى دائرة السياسات العامة (التي تشكل مخرجات) ويعتمد نجاح هذهِ الأحزاب على قدرتها في أن تكون مرآة لتوزيع الآراء والمصالح بين مكونات المجتمع المختلفة[٢] .

بينما في حال كون الحزب في المعارضة فإنه يمثل رقابة سياسية دائمة على توجهات وأداء السلطة التنفيذية، بهدف تحديد الأخطاء متى وجدت، وطرح البدائل الأخرى في كل الحالات، وبذلك يصبح الحزب المعارض عاملاً مؤثراً في تشكيل السياسات العامة، وفي الضغط لإجراء عدد من التعديلات وفقاً لما يبرز أثناء التنفيذ من أخطاء تتطلب إجراء مراجعة لها . ويستطيع الحزب المعارض التأثير على تشكيل السياسات العامة من سعيه المستمر وبكافة الوسائل للحيلولة دون إجازة التشريعات من البرلمان في حال تعارضها مع توجهاته ومصالحه وأحياناً يكون ذلك بإستقطاب الرأي العام لصالحه[٣] .

٢- **جماعات المصالح أو الضغط**، وتعني بأنها : "جماعة أو فئة لها مصالح أو توجهات مشتركة , ويغلب ان يكون لهذه الجماعة عمل أو مهنة واحدة (من مجالات المهن والعمل أو في ميادين الاقتصاد والتجارة) تسعى الى التأثير في السياسات العامة حفاظاً على مصالحها أو تأكيداً

١ – يُنظر : أماني قنديل، "دور الأحزاب وجماعات المصالح في السياسات العامة"، مصدر سبق ذكره، ص ١٥٢ .
٢ – يُنظر : حسيبة غارو، مصدر سبق ذكره، ص ٨٣ .
٣ – حسن أبشر الطيب، مصدر سبق ذكره، ص ١٦٥ .

لتوجهاتها , وليس من اهدافها تحمل مسؤولية مباشرة في الحكم"[1]. ومن هذه الجماعات : الاتحادات المهنية, نقابات العمال , الجمعيات الاجتماعية والدينية , وغيرها . إذ تسعى هذه الجماعات للتأثير في اطراف صنع القرار للاهتمام بقضاياها ومشاكلها ودفعها لاتخاذ مواقف أو قرارات لها صفة السياسات العامة لخدمة أهدافها وتحقيق مصالحها، لما تتمتع به من القوة والنفوذ المستمدين من العلاقات المتنوعة والمتداخلة مع صانعي السياسات العامة[2] .

وتسعى جماعات المصالح الى التأثير في السياسات العامة لتحقيق مطالبها، والجماعات الأكثر تنظيماً تبقى الأكثر نفوذاً وفاعلية في جر السياسات لصالحها على حساب الجماعات الضعيفة التي تفتقر الى التنظيم، ويعتمد هذا التأثير في السياسات والقرارات على عدة عوامل، قد تشمل اعضاء هذهِ الجماعات ومواردها المادية والمالية المختلفة، وتماسك الأعضاء، ومهارة قادتها، ومكانتها الاجتماعية، وحضور أو غياب الجماعات المعارضة، والمنافسة، وموقف المعنيين في الأجهزة الرسمية من مطالبها، ونمط اتخاذ القرار في النظام السياسي بوجهٍ عام، والأمر المهم في ذلك أنه حين تتساوى الظروف والعوامل فإن حسن التنظيم وسعة الحجم يعطي الأفضلية للجماعة على تلك التي تقل عنها تنظيماً وحجماً[3] .

ولجماعات المصالح مساهمة فاعلة في عملية صنع السياسات العامة في مختلف الدول، ويكمن اختلاف التأثير في تلك الدول في اختلاف طبيعة النظام السياسي ديمقراطياً كان أو غير ديمقراطي، متقدماً أو نامياً، في الطريقة التي تكونت بها مجموعات المصالح ومدى شرعية تلك المجموعات وقانونية تكوينها، ولهذا تتعدد مجموعات المصالح وتعمل بصورة علنية في دول مثل الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا أكثر من دول مثل السودان ونيجيريا . ومهما كانت طبيعة النظام السياسي والإداري الموجود فإن جماعات المصالح تمارس دوراً أو وظيفة طرح وبيان

---

١ – المصدر نفسه، ص ١٦٨ .

٢ – عباس حسين جواد وأرزوقي عباس عبد، مصدر سبق ذكره، ص ١٥٠ .

٣ – جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ٦١ .

طبيعة المصلحة التي تدافع عنها، بمعنى آخر هي تقدم مطالب سياسية في مجال معين وبدائل للنشاط الحكومي المتعلق بذلك النشاط[١] .

٣- **الرأي العام**، ويُعرف بأنه : "اتجاهات ومواقف الناس ازاء موضوع يشغل بالهم، شرط ان تكون الجماهير على مستوى اجتماعي واحد"، وهنالك من يُعرف الرأي العام بأنه : "تعبير صادر عن مجموعة كبيرة من الناس عما يرونه في مسألة ما، إمّا من تلقاء انفسهم أو بناءً على دعوة توجه اليهم تعبيراً مؤيداً أو معارضاً لحالة معينة او شخص معين أو اقتراح ذي اهمية جماهيرية، بحيث تكون نسبتهم من الكثرة والاستمرار كافية للتأثير بأفعالهم بطريقة مباشرة تجاه الموضوع محل الرأي"[٢].

ويمكن استعمال مصطلح الرأي العام للدلالة على التعبير عن الإرادة الشعبية ووسيلتها الأساسية وهدفها في الوقت نفسه. وبحكم كون السياسات العامة برامج للحكم تعتمد في تشكيلها ووضعها وتنفيذها على الإنسان وقدرته في التعبير عن آماله وتوجهاته وإمكانية تحقيقها، وتهدف أيضاً الى تحقيق الأمن والرفاهية . وبذلك يكون الرأي العام عاملاً أساسياً في التأثير على السياسات العامة[٣] .

وتركز الفكرة النظرية للعلاقة بين الرأي العام والسياسة العامة على أن ما يُفكر فيه الجمهور هو ما تفعله الحكومة، فيفهم الرأي العام بأنه وجهة نظر للأغلبية تجاه قضية عامة في زمن معين تهم الجماهير وتكون مطروحة للنقاش والجدل بحثاً عن حل يحقق الصالح العام، فضلاً عن ذلك فإن العلاقة بين الرأي العام والسياسة العامة هي علاقة دائرية دينامية، فالرأي العام يؤثر في السياسة العامة والعكس صحيح، ولكن هذهِ العلاقة المتبادلة تختلف حسب النظام السياسي السائد وحسب عوامل كثيرة أخرى تشمل نوع القضية المطروحة ودرجة تماسك

---

١ – نور الدين دخان، مصدر سبق ذكره، ص ٦٤ .

٢ – يُنظر : اسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٣٨-٢٤١ .

٣ – حسن أبشر الطيب، مصدر سبق ذكره، ص ١٧٥ .

الجماهير، ووجود المؤسسات الدستورية التي تتيح تدفق رأي عام حر ومؤثر في السياسة العامة[1] .

والعلاقة بين الرأي العام وصنع السياسة ليست بالسهلة، وأن أغلب الحدود العامة والاتجاهات الكبيرة لأغلب السياسات توجه من خلال الرأي العام وأن متخذي القرارات لا يمكنهم أن يتجاهلوا الرأي العام في اختياراتهم[2] إذ إن إحدى وظائف هذه الانظمة هي إيجاد الآلية اللازمة التي تؤدي الى الترابط الوثيق بين السياسة العامة والرأي العام، كما تجعل من السياسة العامة ممثلاً للمصالح المجتمعية وتمنحها سمة الاستجابة والاحاطة بجميع الخيارات، فضلاً عن ذلك تظهر اهمية الاخذ بنظر الاعتبار مراعاة توجهات وخيارات الرأي العام من قبل الحكومة بغية كسب الدعم اللازم لشرعيتها ونجاح سياستها العامة[3] .

وتتحدد اشكال تأثير الرأي العام في عملية صنع السياسة العامة من خلال التأثير في الأجندة السياسية، والأُطر العامة للسياسة، والخيارات السياسية[4] .

ويختلف تأثير الرأي العام من دولة الى أخرى بحسب طبيعة النظام السياسي والقيم الأيديولوجية والفلسفة السياسية التي يقوم عليها هذا النظام، فالأنظمة الديمقراطية مثل الولايات المتحدة الأمريكية وكندا تحرص الحكومات فيها على معرفة توجهات شعوبها، لا سيما وأن شرعيتها تتوقف على شعبيتها، ومن ثم فلا بد من توافر درجة عالية من التناغم ما بين الرأي العام والسياسات العامة[5] . على العكس من الأنظمة الشمولية أو الاستبدادية التي لا تعير إهتماماً لرأي المواطن إذ إن صانع السياسة هو من يقرر ويقر السياسة العامة بناءً على رؤيته من دون رأي الجماهير .

---

١ – وصال نجيب العزاوي، **السياسة العامة – دراسة نظرية في حقل معرفي جديد**، مصدر سبق ذكره، ص ٥٦ .

٢ – ماجد أحمد الزاملي، رسم السياسات العامة للدولة، في : https://2u.pw/VeY6o

٣ – هشام زغاشو، "صنع السياسة العامة من منظور توزيع السلطة وعلاقتها بالرأي العام في الانظمة المفتوحة"، **مجلة البحوث والدراسات الانسانية**، العدد ١٠، (سكيكدة : ٢٠١٥)، ص ٨٨ .

٤ – عزيزة ضمبري، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩ .

٥ – صدفة محمد محمود ونجوان فاروق شيحة، "دور استطلاعات الرأي العام في صنع السياسات العامة"، بحث مقدم الى المؤتمر الدولي لاستطلاعات الرأي العام واتخاذ القرار – النظرية والتطبيق، القاهرة،٢٠٠٧، ص ٣٠ .

٤- **وسائل الاعلام،** وتُعد من الفواعل غير الرسمية المؤثرة في مجريات صنع وإعداد السياسة العامة, فوسائل الاعلام تمتلك القدرة على ترتيب أولويات الجماهير وتوجيه الرأي العام وبلورة وتوحيد خطابه لتشكيل قوة ضاغطة لإيصالها الى صانعي السياسة العامة, ولعل أهم الطرق العملية والفاعلة للتعاون بين صناع السياسة الرسميين وبين المؤسسات الاعلامية تتمثل في فتح قنوات التواصل بين الطرفين وايجاد صيغة عمل مشتركة بينهما واتاحة المجال لمساهمة وسائل الاعلام في عملية صنع السياسات العامة بما يضمن مصالح شرائح واسعة من المجتمع[١].

تؤدي وسائل الاعلام دوراً مهماً في عملية صنع السياسة من خلال اهتمامها بمطالب المواطنين وايصالها الى السلطة , ويكون تأثيرها قوياً ابتداءً من تحديد المشكلة وتغطيتها للأحداث , فتقوم بإثارة اهتمام الجمهور وصانعي السياسة اثناء حدوثها. وتؤثر وسائل الاعلام في مسألة نشوء المشكلة من خلال تصويرها بأسلوب سياسي مناسب, ويمتد دورها الى وضع البرامج كأقصى تأثير يمكن أن تصل اليه, فالبرامج الحكومية تشمل السياسات المقترحة حول القضايا التي تحتل المراتب الاولى في الاجندة الحكومية, وهو ما يتطلب قدراً من الثقافة الديمقراطية[٢].

ويبرز دور الاعلام فاعلاً في هذه المرحلة ضمن ما يسمى بـ "نموذج تحديد الاولويات" الذي يعكس التفاعلات بين وسائل الاعلام والسياسيين والسياسة العامة في العملية السياسية , وأن العلاقة بين الأولويات والاعلام والسياسة العامة هي علاقة تبادلية , فقد تسلط وسائل الاعلام الاضواء على قضية ما فتصبح اكثر بروزاً, كما أن لدى وسائل الاعلام القدرة على قيادة الرأي العام وإبراز قضية ما وتكوين رأي عام حيالها[٣] .

٥- **مراكز الدراسات والبحوث،** يُقصد بمراكز الدراسات أو مراكز الفكر بأنها : "منظمات بحثية هدفها الاساس هو توفير دراسات وابحاث تتعلق بالقضايا والسياسات العامة للدولة او المجتمع, وتحاول

---

١ – سليمة قاسم, الاعلام ودوره في رسم السياسة العامة, في :
juhainanews.com/body.asp?field=article_w&id=649

٢ – ابتسام قرقاح, مصدر سبق ذكره , ص ٥٤ .

٣ – صدفة محمد محمود ونجوان فاروق شيحة، مصدر سبق ذكره، ص ٢٥ .

ان تكون مشاركاً بفعالية ومؤثرة في قضايا ونقاشات القضايا العامة أو السياسات العامة"[1]، وتشترك مراكز الدراسات والابحاث في كونها تعني أنها منظمة أو معهد أو مركز أو مؤسسة، وتكون مخصصة للقيام بالأبحاث والدراسات في مجالات معينة أو ذات علاقة بعدد من القضايا المتنوعة سواء بهدف نشر الثقافة والمعرفة العامة أو بهدف خدمة أحد الاطراف الرسمية أو غير الرسمية، وتقديم المقترحات والحلول لمشاكل معينة، الامر الذي جعلها أحد مرتكزات إنتاج البحث العلمي والمعرفة والتفكير في العديد من الدول[2] .

واحتلت مسألة وضع السياسة العامة مجالاً للتخصص حيزاً مهماً في الحاضر, حينما قامت به الدول المتقدمة وعدد من الدول النامية بإنشاء مراكز أبحاث متخصصة بدراسة السياسات العامة, وهو ما يشار اليه بمؤسسات التفكير Think Tanks بحيث تتميز تلك الدول بإيجاد هياكل وأطر متخصصة بالتفكير المنهجي في القضايا الاجتماعية, ومن خلال القيام بالدراسات وعمل المسوحات أساساً لوضع السياسات العامة[3]، ولها دور مهم في تحديد مشكلات السياسة العامة لما تقدمه من دراسات حول أهم القضايا التي تواجه صناع القرار والضغوط البيئية, وبنوع من الموضوعية والحياد السياسي , وتتم دراسة السياسات العامة بطريقة شخصية من خلال باحثين يعملون في إطار مراكز بحثية معينة أو جامعات أو في اطار دراسات واستشارات خاصة لدى الاطراف المانحة أو المعاهد المتخصصة[4] .

إنّ مراكز الدراسات والابحاث في العديد من دول العالم تؤدي دوراً اساسياً في انتاج المعرفة والبحث العلمي وما ينتج عنه من تطبيقات على صعيد توجيه وصياغة السياسة العامة للدول في مختلف مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتعليمية وغيرها , فضلاً عن "عقلنة"

١- سامي الخزندار وطارق الاسعد , "دور مراكز الفكر والدراسات في البحث العلمي والسياسات العامة" , **مجلة دفاتر السياسة والقانون** , العدد ٦، (ورقلة : ٢٠١٢) , ص ٣-٤ .

٢ - خالد وليد محمود، **دور مراكز الابحاث في الوطن العربي : الواقع الراهن وشروط الانتقال الى فاعلية اكبر**، سلسلة دراسات، (الدوحة : المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ٢٠١٣)، ص ٤-٥ .

٣- للمزيد ينظر : محمد قاسم القريوتي , **رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة**، ط ١، (عمان : دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٦) , ص ٢٢٣-٢٢٧ .

٤- احمد طيلب , مصدر سبق ذكره , ص ١٥٩ .

وترشيد القرار , وفي كثير من الاحيان يتم اتخاذ القرار من المسؤولين وصناع القرار في قضايا معينة وفقاً ما تحدده نتائج دراسات المراكز [١].

٦- **منظمات المجتمع المدني،** تُعد منظمات المجتمع المدني والهيئات الاهلية غير الحكومية بمثابة النسق الثالث او القوة الثالثة في العالم بعد الحكومات والقوى السياسية , وهي تمثل الحلقات الوسيطة بين الدولة والناس, وتضم الجماعات المدافعة عن قضايا تتعلق بالإنماء والمشاركة والسلام, وهي التي تحتج وتعارض وتتكلم باسم المجتمع, وهي تشكل جزءاً أساسياً من بنى المجتمع المدني, الذي يمكّن الانسان من المشاركة والإعلان عن رأيه, وتلبية حاجاته, وتنمية طاقاته, والسيطرة على حياته[٢].

وذلك يؤشر اهمية دور منظمات المجتمع المدني في صنع السياسات العامة كونها على تماس مباشر مع احتياجات المجتمع ولكونها تُعد من الموارد البشرية الفاعلة والقادرة على تنفيذ البرامج الاصلاحية في التنمية المستدامة من أجل تعزيز مفاهيم الديمقراطية , والحقوق المدنية, والحكم الرشيد[٣]، الامر الذي يتطلب من منظمات المجتمع المدني الاطلاع على كيفية إعداد السياسات العامة وإعداد الدراسات وتقديم الرؤى لإقناع المواطنين وصانعي القرار بوجهة نظرٍ ما، ومواكبة السلطات المعنية المنوط بها إعداد السياسات العامة قبل اقتراحها على الجهات التقريرية[٤] .

ولا ريب أن تمكين منظمات المجتمع المدني من المشاركة بعملية صنع السياسات العامة سيمكنها من اسباب القوة حتى لا تبقى مجرد تشكيلات اجتماعية سلبية, فحركة المعلومات والمعطيات المتاحة لمنظمات المجتمع المدني تساعد صناع السياسة , فضلاً عن أن اطلاع

١- سامي الخزندار وطارق الاسعد , مصدر سبق ذكره , ص ١٣ .

٢- كامل مهنا , "تجربة منظمات المجتمع المدني اللبنانية" , اللقاء الاقليمي حول تأثير منظمات المجتمع المدني في العالم العربي في السياسات العامة , : منظمة الاونيسكو – المكتب الاقليمي والمركز اللبناني للدراسات، بيروت، ٢٢-٢٤ آذار ٢٠٠٤ , ص ٣ .

٣- فائزة باباخان , مساهمة منظمات المجتمع المدني في رسم السياسة العامة , في :
manber.ch/manber.php?action=view&id=5468

٤- زياد عبد الصمد, "اهمية مساءلة السياسات من قبل منظمات المجتمع المدني" , في : مجموعة باحثين, **مساءلة السياسات : دليل مرجعي لتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية,** (بيروت : شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية , ٢٠١٣) , ص ٤٥ .

المجتمع المدني على طبيعة السياسات الحكومية وميزانيتها يمكن ان يزيد من دوره في صنعها اضافة الى مشاركته في تقييم مدى فاعلية السياسات المتبعة وتشجيع الافراد على المطالبة بحقوقهم وتسيير افضل لشؤون مجتمعهم[١] .

وتدل التجارب الحديثة على تعاظم تأثير منظمات المجتمع المدني في عملية رسم وإعداد السياسات العامة بسبب حاجة الحكومات والمجتمعات الى قطاع يُنظم علاقة الدولة بالمواطن ويطرح قضايا مفصلية تعنى بقوانين وسياسات ونظم تهتم بالشأن العام للمجتمع[٢] .

ويستطيع المجتمع المدني تنبيه السلطات الى وجود قضايا ومشكلات تحتاج الى معالجة وإدراج ضمن برنامج الدولة, وتسهم أيضاً اتصالات وتفاعلات منظمات المجتمع المدني في بلورة السياسات التي تؤثر في مصير اعضائها . زيادة على ذلك اسهام منظمات المجتمع المدني في سد ثغرات الحكومة في عدد من السياسات, ولعل أبرزها السياسات الصحية والتعليمية والسياسية والاجتماعية, ولا سيما في ظل ظروف التحول الاقتصادي نحو الخصخصة وآليات السوق التي أدت الى بروز دور منظمات المجتمع في تقديم الخدمات الصحية والتعليمية[٣].

١- نادية بونوة , "دور المجتمع المدني في صنع وتنفيذ السياسات العامة – دراسة حالة الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الحاج لخضر – باتنة، كلية الحقوق، باتنة، ٢٠٠٩/٢٠١٠ , ص ٩٤.

٢ – اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكو)، **تقرير اجتماع الخبراء لمناقشة دراسة "تحليل مقارن لمشاركة المجتمع المدني في السياسات العامة في دول عربية مختارة"**، (بيروت : بيت الامم المتحدة، ١-٢ كانون الاول ٢٠١٠)، ص ١ .

٣- يُنظر : نادية بونوة , مصدر سبق ذكره , ص ٩٥-٩٦ .

المبحث الثاني

عملية تنفيذ السياسات العامة

تُعد مرحلة تنفيذ السياسات العامة الخطوة المهمة اللاحقة لعملية صنعها، فمن المسلم به أن أي سياسة عامة تبقى بلا جدوى من دون أن تتجسد بالتطبيق على أرض الواقع، وهذا التطبيق يحتاج الى مؤسسات أو وجهات فاعلة تضمن حسن سير عملية تنفيذه بأدوات فاعلة تحقق أهداف هذهِ السياسات . وتأتي اهمية هذه العملية مما تمثله من اختبار لما تم اقراره من سياسات وبرامج وتشريعات لمعالجة قضية ما أو مشكلة معينة وإمكانية تطبيقها من عدمه، ومن هنا تأتي ضرورة التعرف على مفهوم عملية تنفيذ السياسات العامة ومراحلها والجهات التي يقع على عاتقها مهمة تنفيذها .

أولاً – مفهوم تنفيذ السياسات العامة

تمثل مرحلة تنفيذ السياسات العامة ووضعها موضع التطبيق المرحلة التي تتبع إكمال عملية صنع هذهِ السياسات وإخراجها بشكل مشروع واستنفاذها لكامل الإجراءات المطلوبة لتشريع قابل للتنفيذ، ويتم فيها ترجمة خيار السياسة الى عمل action، وتشكل هذهِ المرحلة غالباً الأصعب فيما يتعلق بالمتطلبات وأكثر المراحل اهمية في العملية السياسية، وتظهر في هذهِ المرحلة بوضوح أوجه القصور في صنع وتصميم السياسة أو أي نقاط ضعف فيما يتعلق بالبيئة السياسية[١] .

وتعني عملية تنفيذ السياسة العامة : "الأنشطة التي تنظمها الحكومة والموجهة صوب تحقيق الأهداف والغايات المنصوص عليها في بيانات السياسة المشرعة"[٢] .

وتدل عملية تنفيذ السياسة العامة على : "مجموعة الأنشطة (التنفيذية) التي تقوم بها السلطة التنفيذية بقصد تحقيق أهداف السياسة العامة وتقسم على نشاطات التخطيط والتنظيم والتوظيف

---

١ – حسين أباظة (إشراف)، **إعداد سياسة متكاملة للتنمية : دليل مرجعي**، (نيروبي : برنامج الأمم المتحدة للبيئة، آب ٢٠٠٩)، ص ٦٣ .

2 – Wayne Hayes ' Public Policy Cycle , at link : http://Profwork.org/pp/implement/

والتمويل، فهي تمثل القيام بكل ما يلزم من أجل ترجمة السياسة العامة الى خطط وبرامج ومبادئ وقواعد عمل محددة ينتظر أن يترتب على تطبيقها حل للمشكلة العامة ووضع الخطط العامة موضع التنفيذ"[١] .

ويمكن تعريف عملية تنفيذ السياسة العامة بأنها : " تتمثل بمجموعة النشاطات والإجراءات التنفيذية الهادفة لإخراج السياسة أو قراراتها الى حيز الواقع العملي، وتقوم على استعمال المصادر والموارد البشرية والمادية والتكنولوجية وغيرها، في سبيل تحقيق مقاصد السياسة العامة"، الأمر الذي يتضمن النشاطات والإجراءات التي من خلالها توضع السياسات العامة والقرارات المتعلقة بها موضع التطبيق، وكل ما يتضمنه ذلك من الوسائل المطلوبة سواء كانت بشرية أو مالية، أو مادية، أو تكنولوجية أو أغلبها، وغيرها من الوسائل الأخرى، وكل ذلك بغية تحقيق أهداف السياسة العامة[٢] .

ويُعد فهم عملية التنفيذ التي من خلالها يتم وضع السياسات العامة في الميدان العملي، هو المفتاح لفهم تعقيدات ونتائج صنع السياسة العامة والإدارة العامة، والغاية الأساسية لعملية التنفيذ هي تحقيق الأهداف العامة والتأثير على الظروف الاجتماعية للخروج بنتائج إيجابية[٣] .

ثانياً – عمليات تنفيذ السياسات العامة

يمكن إجمال عمليات أو نشاطات تنفيذ السياسات العامة بما يأتي :

١- **التخطيط**، ويعني : "وضع برنامج مستقبلي لتحقيق أهداف معينة خلال مدة محددة عن طريق حصر الإمكانيات المتاحة وتكريسها لوضع هذهِ الأهداف موضع التنفيذ"[٤]، ويُعد أمراً ضرورياً يتطلبه إنجاز أي عمل بطريقة سليمة، لذلك لابد للإدارات والأجهزة الحكومية المختلفة

---

١ – محمد شطب عيدان، "دور الأداء الرمزي في السياسة العامة"، **مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية**، العدد ١٠، المجلد ١٥، (تكريت : ٢٠٠٨)، ص ٢٠٠ .

٢ – حسيبة غارو، مصدر سبق ذكره، ص ٨٥ .

3 – Implementation: Putting Policy into Practice , at link: http://www.ru.nl/publicadministration/research/centre-policy/

٤ – وصال نجيب العزاوي، **السياسة العامة – دراسة نظرية في حقل معرفي جديد**، مصدر سبق ذكره، ص٩٧ .

وضع الخطط التنفيذية اللازمة لتنفيذ السياسات العامة، وهذهِ الخطط تحتوي على الأهداف العامة التي يبتغي واضعو هذهِ السياسات تحقيقها[١]، ويشكل التخطيط الموجه والمنظم لجهود العاملين في تنفيذ السياسة العامة على مختلف الصعد والتخصصات، ويمثل أحد الأُسس الرئيسة في تقييم مدى النجاح في تحقيق أهداف السياسة العامة[٢] .

٢- **التنظيم والتنسيق**، يعني التنظيم "الجهود البشرية لتحقيق الاهداف المقررة وتنفيذ السياسات المرسومة بكفاءة وبأقل تكلفة ممكنة، وفي اسرع وقت ممكن"، ويحدد التنظيم الهيكل او الاطار الذي تتشكل وتتنسق فيه الجهود المشتركة والهادفة لتحقيق الخطط[٣]، ويتطلب ضمان حسن سير العمل أن يتم التنسيق بين مختلف الوحدات في التنظيم الجديد أو المنشأ حديثاً ضماناً للتنسيق وعدم التضارب في العمل، وذلك يحتاج الى عملية توصيف وتحديد للوظائف المختلفة وحسب الأصول والأسس العلمية، حتى يعرف كل موظف أو جهة إدارية واجباتهم ومسؤولياتهم وعلاقاتهم الوظيفية والصلاحيات الممنوحة لهم واختصاصاتهم المحددة[٤] .

٣- **التمويل**، وهو قرار سياسي بمقدار المال العام الذي تخصصه الحكومة لتنفيذ سياسة عامة معينة، ويمثل الترجمة الرقمية لخطة الحكومة وبرامجها في مجال الخدمات العامة والأمن والدفاع والعدالة والإدارة ومشروعات التنمية، كما تمثل الميزانية العامة للدولة الأداة الفعالة لترجمة الأهداف والسياسات العامة الى جانب كونها أداةً أيديولوجيةً واستراتيجيةً لإعادة توزيع الدخل بين الأفراد والطبقات في المجتمع الواحد وبذلك يمكن عدّها قائمة جرد بالسياسات العامة التي تكلف السلطة التنفيذية والإدارة العامة لتنفيذها خلال السنة المالية . وبالنتيجة فلا تنفيذ صحيح لأي سياسة عامة بدون تمويل مناسب كفيل بتلبية متطلبات نجاح هذهِ السياسة أو غيرها .

٤- **التوظيف**، ويعني مجموعة معقدة من الأعمال الإدارية التي تهدف الى شغل الوظائف التي يتكون منها الهيكل التنظيمي أو الوظيفي بأشخاص تتلائم خلفياتهم العلمية وخبراتهم العملية ومهاراتهم الإنتاجية مع ما يتطلبه حسن القيام بهذهِ الوظائف، ويُعد اهم هدف للتوظيف هو توفير

---

١ - نادية بونوة، مصدر سبق ذكره، ص ٥٨ .

٢ - يُنظر : خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ١٥٠ - ١٥١ .

٣ - وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**، (عمان : دار اسامة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣)، ص ٩٠.

٤ - محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٦٤ - ٢٦٥ .

الأعداد اللازمة من الافراد أو الموظفين الذين يتمتعون بالمعارف والخبرات والمهارات المطلوبة لإنجاز الأعمال اللازمة لتحقيق أهداف السياسة العامة .

٥- **الرقابة**، تعني "العمل المكرس لتحقيق تطابق العمليات مع الأهداف والغايات التي سبق تحديدها"، وتشير الرقابة الى التحقق من سير عمليات تنفيذ السياسات العامة وفقاً لمقررات الخطة المرسومة وفي حدود التعليمات والقواعد الموضوعية وذلك بقصد اكتشاف الأخطاء وتصحيحها وتفادي تكرارها.

وتنقسم الرقابة على نوعين : الأول رقابة داخلية تمارسها أجهزة متخصصة داخل نطاق المنظمات الإدارية، والثانية رقابة خارجية تمارسها هيئات وأجهزة متخصصة تتبع مباشرة للسلطة القضائية أو السلطة التشريعية أو لهيئات فنية ومركزية تتمتع بالاستقلال الذاتي لمراقبة مجريات تنفيذ السياسة[١] .

ثالثاً – الجهاز الإداري وتنفيذ السياسات العامة

يرتبط الجهاز الإداري ارتباطاً وثيقاً بمجمل عملية تنفيذ السياسات العامة في مختلف الأنظمة السياسية وإن كانت أهمية ووثاقة هذا الارتباط تختلف بحسب نوع النظام السياسي المطبق في هذهِ الدولة أو تلك، حتى إنّ أثر السياسة العامة يظهر بوضوح من خلال الجهاز الإداري الموجود، مما يؤكد أهمية وخطورة الجهاز الإداري في منظومة النظام السياسي للدولة، وبشكل خاص في الدول النامية لارتباط تلك السياسات العامة بتخطيط وتنظيم التنمية بالدولة، وهي ذات تأثير مباشر على مصالح المواطنين[٢] .

والمقصود بالجهاز الإداري هو : "مجموعة أنماط سلوكية للأفراد (العاملين في جهاز الدولة) وللجماعات (الوحدات التنظيمية المختلفة في الجهاز الإداري) مترابطة فيما بينها بموجب ضوابط سلوكية رسمية (القوانين واللوائح والأوامر والتعليمات الرسمية ذات العلاقة) وغير رسمية (العادات

١ – يُنظر : وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**، مصدر سبق ذكره، ص ٩١ – ٩٥ .

٢ – علي محمد إبراهيم كردي، السياسة العامة، في : https://2u.pw/1vZ1U

والتقاليد والأعراف ... الخ ذات الأثر في هذا المجال) معينة وموجهة لتحقيق أهداف محددة متعلقة بتنفيذ سياسات الدولة ضمن الإمكانات المالية والبشرية المتاحة"[١] .

ويمتلك الجهاز الإداري دور ممارسة مجموعة من الوظائف لها طبيعة مرفقية وخدمية ووظائف إنتاجية ووظائف محلية وإقليمية، وهذهِ المجموعة من الوظائف يتم الإفصاح عنها من خلال السياسات العامة وتوجهات النظام السياسي الحاكم . ويمارس الجهاز الإداري أيضاً مهام تتعلق بتنفيذ القوانين وتنفيذ القواعد والتعليمات واحتكار جانب المخرج من النظام السياسي، فضلاً عن التأثير في عملية صنع السياسة العامة، وكل ذلك نتيجة لارتباط الجهاز الإداري الوثيق بالسلطة التنفيذية مما جعله جزءاً هاماً منها في الدولة[٢] .

وتحدد السلطة السياسية أهداف الجهاز الإداري في الدولة بشكل اعتيادي وبناءً على فلسفة النظام السياسي القائم، وبالرغم من ذلك تتاح الفرصة للجهاز الإداري للمشاركة الفعلية والواقعية في تحديد هذهِ الأهداف[٣]، وتكون هذهِ المشاركة من خلال ثلاث طرق أساسية تتمثل بما يأتي[٤] :

١- يشارك الجهاز الإداري السلطة السياسية في الدولة بعملية تحديد الأهداف من خلال تزويدها بالمعلومات الفنية الأولية اللازمة لتحديد الأهداف العامة في الدولة .

٢- يقوم الجهاز الإداري بمهمة تزويد السلطة السياسية بالمعلومات الفنية عن ردود الفعل الإيجابية أو السلبية التي تظهر خلال عملية تحقيق الأهداف المرسومة، سواء كانت هذهِ الردود صادرة عن البيئة الإدارية الداخلية لنفس أجزاء الجهاز الإداري أو كانت صادرة عن البيئة الخارجية المحيطة به .

١ – وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**، مصدر سبق ذكره، ص ٦٨ .

٢- خليل حسين، المؤسسات الرسمية والأهلية وعملية صنع السياسات العامة، في : http://drkhalilhussein.blogspot.com/2013/05/blog-post_31.html

٣ – وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**، مصدر سبق ذكره، ص ٦٨ .

٤ – يُنظر : المصدر نفسه، ص ٦٩ .

٣- تكون مشاركة الجهاز الإداري في تحديد وصياغة أهداف الدولة الرسمية بواسطة ترجمة وتجسيد هذهِ الأهداف انطلاقاً من الإجراءات والواجبات المطلوبة في العمل بغية تنفيذها.

وبذلك تتضح أهمية مشاركة ودور الجهاز الإداري في مجمل النظام القائم في الدولة سواء في عملية تحديد الأهداف أو عمليات صنع السياسة العامة أو تنفيذها، إذ يكون دور الجهاز الإداري مهماً وحيوياً في عملية التنفيذ وليس بمقدور أي نظام سياسي في الوقت الحاضر أن يستغني عنه، كون الجهاز الإداري يشكل العصب الرئيس في الدولة الحديثة، وهو المنفذ الأكثر فاعلية للأهداف التي تصنعها السلطة السياسية، الأمر الذي حتم تنظيم العلاقة بين الجهاز الإداري وسلطته وبين السلطة السياسية في الدول الحديثة وفق القواعد القانونية النابعة من الإدارة الاجتماعية من أجل تحقيق أهداف المجتمع السياسي، فيكون الجهاز الإداري في الأنظمة السياسية الحديثة مسؤولاً عن العديد من المسائل ذات الصلة بالتنظيم والتفسير والتطبيق للسياسات العامة والتشريعات الصادرة عن الهيئة التشريعية في الدولة[١] .

ويتباين دور الجهاز الإداري في تنفيذ السياسات العامة وتحقيق المصلحة والمنفعة العامة بتباين الأنظمة السياسية، ويتوقف ذلك على دور هذا الجهاز في أي مؤسسة من مؤسسات النظام السياسي وعلى نوعية العلاقة القائمة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية فيما إذا كانت قائمة على التوازن أو التنازع في الاختصاص، بالإضافة الى مكانة الجهاز الإداري في المجتمع والكيفية التي يعمل بها لتحقيق متطلبات المجتمع[٢].

وتختلف هياكل التنظيمات للإدارات التنفيذية المعنية بتنفيذ السياسة العامة من نظام سياسي الى آخر وقد حدّد ريتشارد ألمور Richard Almor أربعة نماذج رئيسة – مؤسسية مختلفة،

---

١ – خليل حسين، المؤسسات الرسمية والأهلية وعملية صنع السياسات العامة، مصدر سبق ذكره، ص ٩ .

٢ – يُنظر : المصدر نفسه، ص ٩-١١ .

يتميز كل انموذج منها بطريقة معينة خاصة به تتم بها عملية تنفيذ السياسات العامة[١]. ويمكن إيجاز هذهِ النماذج بما يأتي[٢] :

١- انموذج إدارة النظم، عملية تنفيذ السياسات العامة من خلاله هي عبارة عن نشاط موجه ومنظم وذي أهداف مقصودة .
٢- انموذج العملية البيروقراطية، يقوم على ان تنفيذ السياسة العامة يكون عملية قائمة على أساس عملية روتينية واسعة للسيطرة والتحكم المستمر على حرية التصرف .
٣- انموذج التطوير التنظيمي، يشير هذا النموذج الى أن عملية تنفيذ السياسة العامة، تتصف بمشاركة المنفذين في تشكيل السياسات، فهي من اختصاصهم وتعود إليهم بالدرجة الأولى .
٤- انموذج الصراع والمساومة، ان عملية التنفيذ من خلال هذا النموذج هي محصلة الصراع والمساومات الحاصلة داخل الأجهزة التنفيذية وخارجها .

ومع ذلك فمهما اختلفت النماذج في الأجهزة الإدارية الى أن المطلوب منها هو تنفيذ السياسة العامة وتحقيق أهداف المجتمع، ولكي تقوم بذلك فإنها بحاجة الى جهات أو مؤسسات فاعلة داخل هذهِ الأجهزة تقوم بهذهِ المهمة وتتحمل مسؤولية إنجازها، وهنا يأتي دور المنظمات الإدارية .

ومنظمات الإدارة العامة أو منظمات تنفيذ السياسات العامة هي أركان الجهاز الإداري الذي يخضع لرقابة الحكومة، مما يتطلب من هذهِ الحكومة ان تضع للجهاز الإداري أهدافاً واضحةً ومفهومةً، وان تكون تلك الاهداف واقعية وضمن امكانات الجهاز الاداري المتاحة , اذ ان مجال تطبيق الاهداف العامة للمجتمع والدولة هو الاجهزة الادارية المتاحة للدولة لإحداث التغيير

---

١ – بارة سمير، "السياسات العامة : دراسة في المفاهيم والفواعل"، مصدر سبق ذكره، ص ١٥ .

٢ – يُنظر : المصدر نفسه، ص ١٥ . وللمزيد عن نموذج العملية البيروقراطية يُنظر :

- Robbie Waters Robichau and Laurence E. Lynn Jr. , The Implementation of Public Policy: Still the Missing Link , The Policy Studies Journal, Vol. 37, No. 1, 2009 , P28-20 .

الاجتماعي والاقتصادي المطلوب في المجتمع , وبذلك يمكن تحديد اهداف منظمات الادارة العامة المستمدة من مفهوم الصالح العام بصفة مبدئية[١] .

أمّا عن انواع منظمات الادارة العامة القائمة بمهمة تنفيذ السياسة العامة فإنها تندرج تحت أحد ثلاثة أنواع اساسية تكاد توجد في جميع النظم الادارية في الدول المعاصرة , وهي كما يأتي:

١- المنظمات المصلحية، وهي المنظمات التي تقع على عاتقها مهمة تحقيق أهداف السياسة العامة ذات الطابع المرفقي والخدمي . وتعد منظمات المصلحة الحكومية اقدم وأهم منظمات الجهاز الاداري , ولها مسميات عديدة , مثل : الوزارة , الدائرة / الادارة , المكتب , وتتصنف هذه المنظمات بكونها نمط التنظيم التقليدي للجهاز الاداري , واختصاصها الاساس يتعلق بإدارة المرافق والخدمات العامة[٢].

٢- المؤسسات العامة , وهي المؤسسات التي تحقق اهداف السياسة العامة ذات الطابع الاجتماعي , ويشكل وجودها في الجهاز الاداري أحد أوجه التطور المهمة في وظائف الحكومة العامة المعاصرة ودخول السياسة العامة في ميادين عمل جديدة . وهذا التطور يؤشر قيام الحكومات المعاصرة بمهمة ادارة قسم من الاعمال (أو كلها) الانتاجية أو الاقتصادية أو الصناعية لتحقيق اهداف انمائية أو للحفاظ على الاستقرار الاقتصادي او لسد ثغرات في هيكل الاقتصاد القومي تعجز امامها المؤسسات الاهلية[٣]، وللمؤسسات العامة مسميات عديدة مثل : شركة , وهيئة , ومؤسسة , وصندوق , ومجلس ... الخ، واصبح هذا التطور إحدى سمات العصر ويبرز النمو الكبير في وظائف الجهاز الاداري وتنوعها والتدخل المباشر من الحكومة في العديد من القضايا والمسائل أهمها الانتاج والاقتصاد[٤] .

٣- المؤسسات المحلية , وهي المؤسسات أو المنظمات التي تحقق اهداف السياسات العامة في مناطق الدولة واقاليمها المختلفة , وتأخذ المنظمات او المؤسسات المحلية اشكالاً عديدةً مثل :

---

١ – علي محمد ابراهيم كردي، مفهوم الادارة العامة، في : (٢٠١٤/٩/١١) https://2u.pw/ryAcw

٢ – يُنظر : احمد رشيد، "شكل التنظيم الحكومي في إطار السياسة العامة"، في : علي الدين هلال (محرر)، **تحليل السياسات العامة – قضايا نظرية ومنهجية**، (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية، ١٩٨٨)، ص ١١٩ – ١٢٠ .

٣ – يُنظر : نور الدين دخان، مصدر سبق ذكره، ص ٧٦ – ٧٧ .

٤ – احمد رشيد، "شكل التنظيم الحكومي في إطار السياسة العامة"، مصدر سبق ذكره، ص ١٢١ .

محافظة , بلدة , مدينة , ناحية ... الخ , ولها مستويات متعددة تأخذ شكلاً هرمياً متدرجاً من مركز الدولة أو عاصمتها الى مناطقها الجغرافية ومجتمعاتها المحلية المختلفة , وتمثل رغبة الحكومات في تقديم المزيد من الخدمات والمشروعات الانمائية للمجتمعات المحلية , والاستفادة من الطاقات والموارد المتوفرة لدى المجتمعات المحلية في دعم ومساندة برامج التنمية التي تخططها وتديرها المستويات العليا في المركز[١].

رابعاً – الفواعل المساهمة في عملية تنفيذ السياسات العامة

تحتاج السياسة العامة الى من يقوم بتنفيذها ويجسدها على أرض الواقع بالشكل الذي يحقق أهدافها المبتغاة وبصورة إيجابية، وتُعد الوظيفة التنفيذية من أهم وظائف الدولة الأساسية التي تتمثل في تأمين تنفيذ القوانين وتطبيق السياسات واتخاذ كل الإجراءات والأعمال التي يستدعيها واقع الحكم والإدارة[٢]، وبالرغم من النظرة التقليدية التي سادت طويلاً المتمثلة بمبدأ "السياسيون يقررون والإدارة العامة تنفذ" إلا ان الحال أثبت عدم واقعية هذهِ النظرة بسبب وجود فواعل عديدة تساهم هي الأخرى في تنفيذ السياسات العامة وتطبيقها وتشكل هذهِ الفواعل شركاء لا يمكن تجاهلهم من قبل المؤسسات التنفيذية التقليدية في مختلف الدول وإن اختلفت هذه المساهمة من نظام الى آخر[٣].ولعل اهم الفواعل تتمثل بـ :

١- السلطة التشريعية، خلافاً للمتعارف عليه من ان الجهات التشريعية تقتصر مهمتها على سن وتشريع وصنع القوانين والسياسات، بيد أنها تمتلك دوراً مساهماً في عملية تنفيذ السياسات

---

١ – يُنظر : المصدر نفسه، ص ١٢٠ – ١٢٢ .

٢ – يُنظر : أحمد سعيفان، **المؤسسات الاجتماعية والسياسية في الدولة الحديثة**، (بيروت : مكتبة لبنان ناشرون، ١٩٩٨)، ص ١٠٩ – ١١٠ .

3 – Yannis Karagiannis & Claudio M. Radaelli , "POLICY–MAKING" , in book : Daniele Caramani (ed.) , **COMPARATIVE POLITICS** , Oxford University Press , March 2007 , P 22 .

العامة وتطبيقها في الميدان العملي، وطرق المساهمة هذهِ مختلفة، فكلما كانت اللوائح والقوانين التي أقرت تفصيلية تقلصت دائرة الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة، وان اللجان الفرعية والتخصصية التي تراجع اللوائح والتشريعات كثيراً ما ترافقها بتفاصيل إجرائية بخصوص الطريقة التي تطبق بها هذهِ اللوائح، وبالرغم من ان هذهِ التعليمات ليس لها قوة القانون لكن لا يمكن للإدارة مخالفتها لأن ذلك سيعرضها للمسائلة، وغالباً ما تميل السلطات التشريعية ولجانها الى إخضاع الأجهزة الإدارية لنفوذها وخاصة تلك التي تقع في دائرة إشرافها وذلك من خلال تحديد الاعتمادات المالية السنوية[١] .

٢- السلطة القضائية، المعروفة باسم النظام القضائي، وهو نظام من المحاكم التي تفسر وتطبق القوانين والتشريعات باسم الدولة، وللقضاة النظر بشكل جماعي أو فردي في القوانين، وتتولى النظر في الكثير من السياسات والقضايا التي تؤثر في عمليتي صنعها وتنفيذها[٢]، يضاف الى ذلك دور المحاكم والأجهزة القضائية في تفسير الأحكام والنصوص والضوابط ومراجعتها للأحكام والقرارات الإدارية التي ترفع إليها من قبل الجهات المعنية، والمحاكم قد تكون مسهلة أو معوقة أو مبطلة لعدد من السياسات من خلال قراراتها القضائية[٣]، وتمارس السلطة القضائية دوراً مؤثراً في الأداء التنفيذي من خلال وحدات ادارية بأسماء مختلفة تتمتع بسلطة إجراء التحقيقات وتطبيق اللوائح القانونية سواء كانت هيئات عمومية أو هيئات مستقلة كتلك التي تكشف التجاوزات والتلاعبات التي تحصل على صعيد الوحدات الادارية التنفيذية[٤].

٣- الأحزاب السياسية، هي الأخرى تمارس دوراً مؤثراً في عملية تنفيذ السياسات العامة وذلك من خلال توليها الحكم أو السلطة التنفيذية وكذلك من خلال عناصرها التي تشغل مواقع مؤثرة في مختلف مفاصل الجهاز الإداري في الدولة الذي يقع على عاتقه المهمة الأساسية في مجال عملية تنفيذ السياسات العامة[٥] .

١ – يُنظر : جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٠ .

2- Policy Implementation , at link : https://2u.pw/bAxwD

٣ – جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ١٢١ .

٤ – ابتسام قرقاح، مصدر سبق ذكره، ص ٣٣ .

٥ – للمزيد يُنظر : حسيبة غارو، مصدر سبق ذكره، ص ٨٦ – ٩٠ .

٤- منظمات المجتمع المدني، في هذهِ المرحلة يظهر دور منظمات المجتمع المدني التي تراقب عملية تنفيذ السياسات العامة، ويمكن أن تكون شريكاً فاعلاً للإدارة العامة، من خلال الخبرة التي تمتلكها هذهِ المنظمات واستعمالها الفاعل لوسائل الإعلام وتعبئة الجماهير، فضلاً عن أن منظمات المجتمع المدني تعمل لضمان التأكيد على استمرارية السياسات العامة التي تخدم المواطنين وتساهم في نجاح الحكومة بمجال تنفيذها[١] من جهة، ومن جهة أخرى قد تعمل بما يتاح لها من وسائل تأثير كتعبئة الرأي العام ووسائل الاعلام وتوفير المعلومات لإيجاد رقابة على المؤسسات والاجهزة التنفيذية أثناء تطبيق سياسة ما لا تتلائم مع مصالحها فتسعى الى تعديلها او حتى إلغاءها[٢] .

٥- جماعات المصالح والضغط، سرعان ما يتحول دور جماعات المصالح من التأثير على أعضاء الهيئة التشريعية الى التأثير على عناصر الجهاز الإداري بهدف ترك أثر في عملية تنفيذ السياسات العامة والقوانين التي تصب في خدمة برامج وأهداف هذهِ الجماعات، ويكون تأثير جماعات المصالح أكثر في مجريات عملية تنفيذ السياسات العامة في الأنظمة والدول التي تتيح لهم فرصة العمل والوجود قانونياً ولا سيما في الأنظمة الديمقراطية، التي تتمتع بها الإدارات بصلاحيات واسعة، فتسعى جماعات المصالح الى تنشيط دورها في التأثير على الأجهزة الإدارية[٣] .

وتبقى هذهِ الأطراف بغض النظر عن قوة وضعف تأثيرها أو مساهمتها في عملية تنفيذ السياسات العامة، هي أطراف مساهمة وليست الأساسية في عملية التنفيذ هذهِ.

1- The role of Non Governmental Organisations As a promoter of public policy in Moldova , (Moldova : the National Endowment for Democracy (NED) , 2012) , P 7 .

٢ – يُنظر : سحر كامل محمد، "السياسة العامة ووسائل المجتمع المدني في صنعها (دراسة نظرية)"، **مجلة كلية التربية للبنات**، العدد ٢، المجلد ٢٤، (بغداد : ٢٠١٣)، ص ٤٣٢.

٣ – يُنظر : جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ١٢١ .

المبحث الثالث

تحليل السياسات العامة

يُعد موضوع تحليل السياسات العامة من الموضوعات التي تحظى بأهمية كبيرة سواء في المجال العلمي المتضمن لإعداد وصنع وتنفيذ السياسة العامة أو المجال الأكاديمي الذي يهتم بدراسة حقل السياسات العامة , كون ميدان التحليل يرتبط بالمجالين لحاجة بعضها بعضاً .

أولاً – مفهوم تحليل السياسات العامة

تظهر أدبيات تحليل السياسيات العامة كماً من الاجتهادات حول حالة الحقل : الممارسات والمسميات , وسبب ذلك هو كثرة المحاور العلمية والروافد التجريبية له , فتسمى هذه الممارسة تارةً تحليل السياسات العامة , وتارة أخرى دراسات السياسات العامة , وثالثة تطور نظام صنع السياسات , ورابعة تسمى النصح حول البدائل[١] .

ويقصد بكلمة تحليل بمعناها العام الذي يتمثل في توظيف الفكر والرأي لتحليل السياسات المطبقة الى مكونات وتصميم ووضع السياسات ويندرج التحليل من مجرد إلقاء الضوء على مشكلة ما الى تقييم الاستراتيجيات التي توضع لمواجهتها , وعند ربط مصطلح التحليل بمصطلح السياسة العامة يظهر مصطلح تحليل السياسة العامة[٢] . الذي تم وضع تعريفات متعددة له من قبل الفقهاء والمختصين والمهتمين بدراسة السياسات العامة .

اذ يرى السيد ياسين أن تحليل السياسة العامة بمعناه الدقيق هو : "توضيح الاثار التي يمكن أن تترتب على اختيار حل أو عدة حلول سواء تم ذلك بطريقة قبلية أو بعدية" , ومعنى ذلك أن

---

١ – فاطمة الربابعة، "تحليل السياسات العامة في الاردن : نظرة تحليلية في الممارسة"، في : سلوى شعراوي جمعة (تحرير)، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، (القاهرة : مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٤)، ص ١٣١ .

٢ – عبد القادر سعيد عبيكشي، "المستوى القيمي في تحليل السياسة العامة الوطنية : دراسة في إلزامية التفعيل والتصويب"، الملتقى العلمي الأول : السياسة العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع، ٢٦–٢٧ نيسان ٢٠٠٩، ص ٢ .

تحليل السياسات يتنبأ في حالة التحليل القبلي بالآثار المتوقعة وقد يحدد في حالة التحليل البعدي آثار هذه السياسات[١] .

يحدد وليم دان "William Dunn" سمتين هامتين في تحليل السياسات العامة يتسنى من خلالها تحديد التعريف للتحليل وهما: المدخل العلمي المتعدد , والميل نحو الرشادة في القرار ليُصاغ التعريف على ضوئهما بأنه : "بحث علمي ينزع نحو تطبيق العلم الاجتماعي من خلال استخدام المناهج المتعددة في البحث لإنتاج المعلومات الاساسية ذات العلاقة بسياسة عامة معينة . ومن شأن هذه المعلومات ضمن سياقات سياسية متعددة , تؤدي الى معرفة السلوكيات المرتبطة بالفعل السياسي من حيث الفاعلين والمؤشرين وتقييم الآثار الناتجة عن ذلك"، أمّا التعريف الاكثر شمولية ودقة لتحليل السياسات العامة فقد قدمه .ج. جلبرت "G. Gilbert" , إذ يرى : "أن تحليل السياسة العامة هو البحث الذي يهدف الى اختيار بدائل السياسة العامة , التي بمقدورها تحقيق اعلى درجة من الاهداف المتوخاة , في ظل الظروف والمصاعب البيئية القائمة"[٢] .

واكتسب تحليل السياسات العامة صفة العلم القائم بنفسه , في سبيل تخطي الحاضر ليطال القضايا المستقبلية , وليحصل على اهمية واضحة في علوم الحاضر والمستقبل , كمنهج علمي ينزع الى استكشاف الابداع والابتكار , ولغرض تحديد افضل الحلول الممكنة للمشكلات المجتمعية القائمة[٣] .

١ – السيد ياسين، "السياسات العامة – القضايا النظرية والمنهجية"، في : على الدين هلال (محرر)، **تحليل السياسات العامة – قضايا نظرية ومنهجية**، (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية، ١٩٨٨)، ص ٣ .

٢ – حسيني محمد العيد، "السياسات العامة الصحية في الجزائر – دراسة تحليلية من منظور الاقتراب المؤسسي الحديث ١٩٩٠–٢٠١٢"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، ٢٠١٢–٢٠١٣، ص ٣٤–٣٥ .

٣ – المصدر نفسه، ص ٣٤ .

ثانياً – نماذج وأساليب تحليل السياسات العامة

يقوم تحليل السياسات العامة بالاعتماد على اسس ومناهج علمية وموضوعية بهدف المفاضلة بين البدائل أو السياسات لاختيار الانسب منها وإقراره لحل أو معالجة قضايا المجتمع.

وتوجد اساليب "Methods or Techniques" ومداخل "Approaches" ونماذج "Models" كثيرة جداً يتم استعمالها في تحليل السياسات العامة، تعود جذورها الى علوم مختلفة طبيعية، واجتماعية، واحصائية، ورياضية وغيرها . ويختلف العلماء في تقسيم هذه المداخل اختلافاً كبيراً، فقد قسمت على مجموعات كل منها يتعلق بمجال من مجالات السياسة العامة[١]، أو يتعلق بأكثر من مجال في آن واحد، وبسبب كثرة واختلاف نماذج تحليل السياسات العامة , وبعيداً عن التصنيفات المتعددة, سنحاول ايجاز اهم النماذج والاكثر تعارفاً في الاستعمال بتحليل السياسات العامة , وكما يأتي :

١- **نموذج التنبؤ وتقدير الموقف**، ينبني التنبؤ بصفة اساسية على الحدس , ويقوم على جمع واستقراء المعلومات ذات الصلة بالمشكلة المجتمعية موضع الدراسة , ويكون ترتيب وتصنيف هذه المعلومات بطريقة منهجية بعد تمحيص دلالاتها , ثم تقدير الموقف بالشكل الذي يتم من خلاله اتضاح البديل الافضل الذي يمكن اختياره , وبما ان التنبؤ ينبني على الحدس فإنه من غير الممكن التوصل الى تنبؤات دقيقة وحتمية[٢] . وظهرت أساليب فرعية في مجال التنبؤ وتقدير الموقف من اهمها[٣] :

أ- أسلوب الحدس "Intuition"، كعملية ناجمة عن فاعلية الخبرات المتراكمة، حينما تتسم ظروف المشكلة بعدم التأكد وقلة السوابق والحقائق حولها، وأن البدائل متداخلة وهناك ضيق في الوقت ودعوة لحوحة لحل المشكلة .

ب-أسلوب السيناريو "Scenario" : يمثل بناء السيناريو أداةً تجريبيةً لتحديد السياسات البديلة في المستقبل . وفي الغالب يتم وضع ثلاث سيناريوهات مستقبلية للموضوع محل الدراسة :

---

١ – خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ١٩٨ .

٢ – بارة سمير، "السياسات العامة : دراسة في المفاهيم والفواعل"، مصدر سبق ذكره، ص ١١ .

٣ – يُنظر : فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٢ .

السيناريو المتضمن استمرار الوضع الراهن , والسيناريو المتفائل الذي يفترض التطور الايجابي , والسيناريو المتشائم الذي يفترض حصول تغيرات سلبية .

ت-اسلوب دلفي "The Delphi Technique" , هو أسلوب لمعالجة المشكلات المجتمعية المعقدة بواسطة تبادل الآراء بين مجموعة من الخبراء المختصين وهو من ابرز الاسهامات المنهجية في مجال البحوث المستقبلية , الذي يمثل رؤية عصرية للدور الذي كان يقوم به كهنة معبد "دلفي" في الحضارة اليونانية للتوقعات المستقبلية , وصار هذا الاسلوب لصيقاً بالدراسات المستقبلية, بعد العوائد الايجابية التي نتجت عن استعماله في ميدان التوقعات المستقبلية , وهذا لكونه يجمع بين عدد من اساليب الدراسات المستقبلية , ويطبق على شكل مراحل، وكل مرحلة تمثل خطوة متقدمة منهجياً في جمع البيانات واستخلاص مؤشراتها المستقبلية .

٢- **نموذج / إقترابات الاختيار الأمثل** , ومن خلالها يتم تقديم العون لاختيار القرار الأمثل أو على الاقل – وهو الاكثر واقعية – الأنسب , وهذه الأساليب لا تفرض قرارات بقدر ما توضح جدوى الاختيارات البديلة وبعدها يأتي دور الإرادة السياسية لاختيار الانسب أو تحاشي اختيار غير المناسب، ويندرج ضمن هذه النموذج تحليل التكلفة / العائد , وتحليل القرار [١] .

٣- **نموذج بحوث العمليات**، وتشير الى تطبيق الوسائل العلمية على المشاكل المعقدة المتعلقة بتوجيه وادارة النظم الكبرى التي تضم القوى البشرية والآلات والمواد في هيئات الصناعة والعمال بالإضافة الى المؤسسات الحكومية والعسكرية . وبذلك يكون جوهر بحوث العمليات هو توظيف المنهج العلمي لفهم وتقصي الظواهر في مجال نظم التشغيل ويستعين بهذه المعلومات في استشراف الوسائل لتحسين كفاءة العمليات الجارية أو لتحقيق الغايات المستقبلية المقصودة[٢].

٤- **النموذج المؤسساتي**، ينطلق هذا النموذج من اهمية العلاقة بين المؤسسات الحكومية والسياسات العامة، ويركز على تحليل ومعرفة الهيئات الحكومية – التشريعية، والتنفيذية،

---

١ – السيد عبد المطلب غانم، "الإقترابات والأدوات الكيفية والكمية في تحليل السياسات العامة"، في : علي الدين هلال (محرر)، **تحليل السياسات العامة – قضايا نظرية ومنهجية**، (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية، ١٩٨٨)، ص ٩٦ .

٢ – فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٢ .

والقضائية – ومعرفة الوحدات التي يتكون منها الجهاز الحكومي، كما يذهب الى وصف وتحليل وظيفة هذه المؤسسات وإجراءاتها المتبعة في عمليات السياسات العامة من رسم وتنفيذ وتقييم . فمن الضروري أن يتمكن محلل السياسة من ممارسة التحليل على اساس فهم سليم لدور واجراءات كل جهاز حكومي ومدى مساهمته في هذه الانشطة[١] .

٥- **النموذج الجماعي،** يقوم هذا النموذج على افتراض أساسي جوهره أن التفاعل بين الجماعات هو الواقعة المحورية في علم السياسة والحياة السياسية، فالجماعة هي المعبر الرئيس بين الفرد والحكومة وليست السياسة الاّ صراعاً بين الجماعات للتأثير على السياسة العامة[٢] . ومهمة النظام السياسي تتمثل بإدارة التنافس والصراع بين هذه الجماعات من خلال: وضع قواعد اللعبة لهذا الصراع، وتنظيم المصالح والتوفيق بين المتضارب منها، وتشريع السياسات العامة التي تشمل وتتضمن الحلول التوفيقية بين الجماعات، وفرض هذه الحلول التوفيقية على المجتمع ككل سواء من عبرت عن مصالحهم او من جاءت مناقضة لهم[٣] .

٦- **النموذج النخبوي** , طبقاً لهذا النموذج تعكس السياسة العامة قيم وأولويات فئة محدودة في المجتمع هي النخبة , اكثر مما تمثل رأي مصلحة الغالبية من ابناء المجتمع، كون هذه الاغلبية إمّا غير ملمين أو غير مكترثين بما تضعه الحكومة من سياسات، مما يترك للنخبة المجال في تشكيل الرأي العام والتأثير في اقرار الحكومة للسياسة التي يرغبونها . وهذه النخبة لديها من الوسائل ما يمكنها من تحقيق اهدافها[٤] .

وبحسب هذا النموذج تكون التغييرات في السياسات العامة مرهونة بإرادة النخبة، والتغييرات الحاصلة فيها شكلية تُلمع الوضع ليتماشى مع المطالب الشعبية اكثر من كونها تعديلات

١ – يُنظر : خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠٣-٢٠٤ .

٢ – السيد عبد المطلب غانم، "الاقترابات والأدوات الكيفية والكمية في تحليل السياسات العامة"، مصدر سبق ذكره، ص ٨٠ .

٣ – المصدر نفسه، ص ٨٠-٨١ .

٤ – يُنظر : محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص ٣٢٤ .

جوهرية، مما يتسبب في تفشي مظاهر السلبية لدى الاغلبية من أفراد المجتمع وتحكّم النخبة بالوضع، وهذه الحالة موجودة في الدول النامية وكذلك في الدول العربية بصورة كبيرة[١] .

٧- **النموذج العقلاني / الرشداني**، يُنظر الى السياسات العامة هنا بأنها عملية تستهدف حل المشاكل العامة عن طريق تحقيق أقصى المنافع وبأقل التكاليف , بحيث تكون النفقات المترتبة على تنفيذ السياسة العامة أقل من المنافع المتوقعة، والمنافع هنا لا تقتصر على تلك ذات الطبيعة الاقتصادية، وإنما تشمل المنافع الاجتماعية والسياسية التي لا تقل أهميةً عن المنافع الاقتصادية[٢] .

والاعتماد على هذا النموذج يستوجب إتباع عددٍ من الخطوات في عملية التحليل أهمها[٣] :

أ- حصر كافة القيم - اقتصادية واجتماعية وسياسية - ذات الصلة بالموضوع وقياسها وتحديد أهميتها النسبية للمجتمع .

ب- حصر كل السياسات البديلة التي يمكن تطبيقها .

ت- معرفة نتائج تطبيق كل السياسات البديلة .

ث- حساب القيمة المضافة لكل سياسة بديلة أي الفرق بين القيم التي يضحي بها المجتمع وتلك التي يحصل عليها .

ج- اختيار البديل الذي يتميز بأقصى درجة من الكفاءة .

وفي الحقيقة يتميز هذا النموذج بطبيعته النظرية أكثر منه عملياً كونه يواجه عقبات وصعوبات كبيرة، لصعوبة تحديد الأولويات الاجتماعية والأهمية النسبية لكل منهما[٤] .

٨- **النموذج التدريجي**، ينظر هذا النموذج للسياسة العامة على أنها عملية تطوير تدريجية على شكل إضافات وتعديلات جزئية في السياسات الموجودة، وليس تغييرات جذرية إذ يحاول واضعو السياسات البناء على السياسات الحالية بالتعديل أو الزيادة بما يمكنهم من تمرير ما يريدون

---

١ - المصدر نفسه، ص ٣٢٥ .

٢ - محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص ٣١٨ .

٣ - خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠٨ .

٤ - محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص ٣١٩ .

والحصول على التمويل اللازم لذلك، وهذا النموذج جاء نتيجة للصعوبات التي تعتري استعمال النموذج العقلاني[1] .

ما سبق هو التعرف على ملخص لعدد من نماذج وأساليب تحليل السياسات العامة، ويتطلب لإنجاح عملية التحليل أن يتم اختيار النموذج أو أسلوب البحث المناسب للمشكلة العامة أو السياسات العامة، ويلزم بناء أو اعتماد نموذج ملائم قائم على بيانات ومعلومات كافية حتى يكون النموذج موثقاً وصالحاً أساساً للتحليل، ويجب ان يكون النموذج قادراً على التعبير عن مخرجات السياسات العامة المقترحة، وعلى قياس تلك المخرجات[2] .

ثالثاً – محلل السياسات العامة

يُعد وجود المحلل السياسي امراً ضرورياً في متطلبات نجاح عملية تحليل السياسات العامة فضلاً عن وجود واستخدام المعلومات والنماذج والاساليب العلمية والموضوعية في مجمل عمليات التحليل .

وتعكس مهام محلل السياسات العامة تطور الاتجاهات الحديثة والمدارس الفكرية لموضوع السياسات العامة وتحليلها , اذ لم يَعُد التحليل بُعدياً بل اصبح احاطياً , مثلما اصبح نشاطاً يتعلق بتأسيس معرفة وانتاج معلومات عن صنع السياسات ومنها. ولذلك اصبحت مهام محلل السياسات العامة هي دراسة اسباب ونتائج وأداء السياسات بحيث يقوم المحلل بصياغة السياسات والمواقف[3] .

---

١ – المصدر نفسه، ص ٣٢١–٣٢٢ .

٢ – محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص ٣٤٨ .

٣ – غازي أبو قاعود، "وظيفة محلل السياسات العامة في الأردن : دراسة وصفية تقييمية"، في : سلوى شعراوي جمعة (تحرير)، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، (القاهرة : جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ٢٠٠٤)، ص ١٥٩ .

وتتمثل مهمة محلل السياسات العامة في بلورة السياسة العامة وتحديد أطرها واقتراح أساليب تنفيذها وتحديد البدائل والخيارات الافضل أمام متخذ القرار من أجل القيام بمهامه[١] .

والتطور الحاصل في الآونة الاخيرة حول مهام محلل السياسات العامة كان ملحوظاً في الاطر والوظائف والادوار والاهداف، وبالتالي انتقلت مهام هذا المحلل من افق ضيق الى افق واسع . وتمثل هذا الانتقال بتحول مفهوم محلل السياسات العامة من شخص / وظيفة / جهة تمارس عملاً يمس ما قبل السياسات العامة وتحديداً ارهاصات المشكلات فيها , الى شخص / وظيفة / جهة تمارس عملاً احاطياً بالسياسة العامة وتحديداً بإنشاء معرفة ومعلومة عن المشكلات وتحديدها, وصياغتها, وصياغة بدائل لها , والتوصية لصانع السياسات العامة بالبديل الأنسب مع عرض المسوغ المنطقي الذي تم الاستناد اليه في عملية التوصية' واصبحت الأطر التي تحكم المحلل هي الأطر العقلانية والمصلحة العامة , والوظائف التي يؤديها هي التأسيس لمعرفة السياسات العامة وتقديمها بشكل جيد بما يمكن صُنّاع القرار والسياسة من صنع جيد للسياسات العامة , واهدافه منصبة على الصالح العام، وادواره اتسعت بحيث لم تعد تنحصر بالصنع والتحليل وإنما امتدت لتكون له ادوار رئيسة في التنفيذ والتقييم واصبح تحكمه في محاور الرشادة والقيم والسياسة[٢].

ويتطلب من محلل السياسة العامة اتباع مجموعة من الضوابط في مجال القواعد المنهجية العامة الموجهة في عملية تحليل السياسات , ويتجلى أهمها بما يأتي :

١- استعمال الاساليب والمناهج والنماذج الاكثر تناسباً مع سمات المشكلة المدروسة ومع طابع المعطيات الموجودة .

٢- استطلاع وإعادة صياغة اهداف السياسة المعنية , مع الاخذ بنظر الاعتبار تعدد الاهداف وتدرجها الهرمي .

---

١ – طه خليل، "دور محلل السياسات العامة في اجهزة المعلومات"، في : سلوى الشعراوي جمعة (تحرير)، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، (القاهرة : جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ٢٠٠٤)، ص ٢٠٧ .

٢ – غازي أبو قاعود، مصدر سبق ذكره، ص ١٦٠ .

٣- الاهتمام الخاص بمفهوم البدائل , وتحاشي التركيز على مجموعة ضيقة من البدائل .

٤- استعمال نماذج يسيرة قادرة على اضاءة الجوانب الهامة للمشكلة , وتحاشي المعقد منها[١].

٥- الحصول على المعلومات والبيانات الدقيقة والكافية التي تفيد عملية تحليل السياسات العامة .

٦- تحري الموضوعية والالتزام بالمنهجية المطبقة والابتعاد عن أي تقديرات شخصية او وجهات نظر مسبقة عند تنفيذ عملية التحليل .

٧- الاهتمام بالقيم والاتجاهات المجتمعية والحرص على المعرفة الدقيقة بالبيئة المحيطة بالسياسة العامة المستهدفة[٢] .

أما الأدوار التي يمارسها محلل السياسات العامة فيمكن تحديدها بما يأتي[٣] :

١- دور موضوعي مهني , يمارسه محلل السياسات من خلال القيام بدور المستشار للمؤسسات المعنية بالسياسات العامة , والتعامل مع الجوانب الفنية والانسانية في عملية السياسات . ويقوم المحلل بتوضيح الافتراضات التي ينطلق منها في عملية التحليل بالاعتماد على مختلف مصادر المعلومات وذلك باتباع طرق ونماذج التحليل العلمية , والتشاور مع متخذ القرار بشكل مستمر وتزويده بمسودات التقارير لإعطائه الفرصة لإبداء الملاحظات حوالها .

٢- دور المدافع عن الأطراف أو الجهات المستفيدة، وذلك من خلال تحديد أهداف وقيم الجهات المستفيدة من التحليل، وتحديد المؤسسات والأطراف الرسمية وغير الرسمية المعنية به، وبيان أهمية تحقيق تلك الأهداف .

٣- دور المدافع عن قضية معينة، ويكون عن طريق توفير الحجج المناسبة بشأن تبني سياسة معينة، وتوفير أي دليل يؤكد صحة تبنيها .

اما الخصائص أو الصفات الشخصية التي يتطلب توفرها في محلل السياسات العامة فهي :

١- ذو شخصية ديناميكية براغماتية .

---

١ - يُنظر : السيد ياسين، "السياسات العامة – القضايا النظرية والمنهجية"، مصدر سبق ذكره، ص ٥-٦ .

٢ - لبيب شائف محمد، **الدليل التدريبي للقادة الاداريين في السياسات العامة**، (صنعاء : الامانة العامة بمجلس الوزراء اليمني، ٢٠١٢)، ص ٤٨ .

٣ - يُنظر : محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص ٣٥٠-٣٥١ .

٢- لديه قدرة مفهومية ونفسية على رؤية العمل بشكل كلي .

٣- ذو علاقات متعددة داخل العمل أو خارجه تمكنه من تعبئة موارد المنظمة أو الجهاز التنفيذي.

٤- لديه قدرة إدارية بيروقراطية في التعامل مع الجزئيات الصغيرة لمكونات العمل[١].

٥- أن يتصف بالقدرة على توجيه أو إثارة أسئلة سليمة تمكنه من الحصول على المعلومات التي ينشدها .

٦- القدرة على إرجاء الوصول الى رأي أو حكم أو قرار بقدر الإمكان في المشكلة التي يدرسها .

٧- القدرة على الاستفادة من أساليب ونماذج حل المشاكل والمهارة في تطبيقها والتمييز بينها بما في ذلك حسن تقدير صلاحية كل منها وملائمته للمشكلة المطروحة، ومعرفة فوائد أو عيوب أو حدود كل منها .

٨- القدرة على التصور والخيال والتفكير الخلاق والتطلع المستقبلي الذي من شأنه مساعدة محلل السياسة العامة على اكتشاف أساليب جديدة ومختلفة لحل المشاكل التي تعرض عليه[٢] .

---

١ – جهاد عودة، "دور محلل السياسات العامة في صناعة القرارات الاستراتيجية الأمنية"، في : سلوى شعراوي جمعة (تحرير)، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، (القاهرة : جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ٢٠٠٤)، ص ٢٠٠ .

٢ – للمزيد يُنظر : خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٢١-٢٢٣ .

المبحث الرابع

عملية تقييم السياسات العامة

يتطلب البحث والتقصي عن عملية تقييم السياسة العامة التعرف على كل ما تحتويه هذه العملية من مضامين مهمة ومترابطة فيما بينها , تنطلق من ضرورة التعرف على ما يعنيه مصطلح التقييم مروراً بما تحتاجه من مستلزمات تقييم السياسة العامة وما تتضمنه من المشاركون في عملية التقييم وأنواع التقييم وصولاً الى اساليب تقييم السياسات العامة .

أولاً – مفهوم تقييم السياسات العامة

يُنظر الى التقييم على أنه نشاط منظم يستند الى منهجية علمية تهدف الى التعرف على طبيعة العمليات المرتبطة بالسياسة العامة وآثارها والبرامج الفعلية المرتبطة بالتنفيذ ومعرفة الانعكاسات السلبية والايجابية المترتبة على تنفيذ السياسات وتأثيرها ونجاعتها وفعاليتها , والتقييم الأفضل هو الذي يرافق جميع مراحل تنفيذ السياسات العامة , كونه يهدف الى تصحيح الاخطاء أثناء الإنجاز (في حال وقوعها) وذلك لتجنب أي احتمال لفشل السياسة العامة , والتمكن من معرفة نقاط النقص والوهن , وصولاً الى تحديد العوامل المتسببة بعدم تحقيق النتائج المطلوبة من السياسة المطبقة[١] .

ويتصف مفهوم التقييم بكونه فكرة مطاطة تشير الى إصدار حكم على برنامج أو سياسة عامة معينة , وترتكز هذه الفكرة على الحكم حول جدوى او جدارة برنامج أو سياسة عامة وذلك باستعمال مقياس أو مقاييس متنوعة , وبذلك يكون التقييم هو إتباع إجراءات للحكم على ما اذا كانت السياسة العامة جديرة بالتنفيذ او الاستمرار , بمعنى ان بواسطة التقييم يمكن الحكم على احتمالات نجاح سياسة عامة معينة كبديل افضل لمشكلة ما، وبهذه الحالة يكون التقييم اجراء سابق لإقرار السياسة العامة . كما يستعمل التقييم للحكم على جدوى استمرار العمل بسياسة

---

١ – سمير بن عياش، "السياسة العامة البيئية في الجزائر وتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي – دراسة حالة ولاية الجزائر (١٩٩٩ – ٢٠٠٩)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، الجزائر، ٢٠١٠/٢٠١١، ص ١٠ .

معينة , وذلك يعني المقارنة بين النتائج الفعلية لتطبيق هذه السياسة وما كان متوقعاً ان تحققه . والتقييم في هذه الحالة هو لاحق لإقرار السياسة العامة[١] .

ويُعرف تقييم السياسة بأنه : "عملية منهجية للإحاطة بصنع وتنفيذ ونتائج السياسات العامة, وتستخدم اساليب تقييم بحوث العلوم الاجتماعية , بما في ذلك التقنيات النوعية والكمية لدراسة آثار السياسات"[٢] .

واذا كان التقييم هو الخطوة النهائية في عمليات السياسات العامة , فإنه يُشير الى أن عملية السياسة العامة تبقى جارية , فغالباً ما يؤدي التقييم الى تغييرات في السياسة , اي اعادة صنعها، الامر الذي يؤدي الى إعادة تنفيذها وتقييمها مرة أخرى . فضلاً عن ان تقييم السياسة يمكّن جميع الاطراف المشاركة في عمليات السياسات العامة , بما في ذلك المشرعين والمدراء التنفيذيين والمسؤولين وغيرهم , من قياس درجة تحقيق اهداف البرامج , وتقييم الاثار وتحديد اي التغييرات لازمة لهذه السياسة[٣] .

ويشكل التقييم اهم المرتكزات الاساسية لنظم الحكم الفاعلة والجيدة كونه يمثل حلقة وصل بين المعرفة العلمية والقرار السياسي والنقاش العام , ومن خلال ذلك يتم اللجوء الى اسلوب التقييم كمؤشر قوي يعكس حقيقة بناء مجتمع حديث مبني على قيم الشفافية والمسؤولية والفعالية. وتقييم السياسات والبرامج يظل مكوناً اساسياً لكل فعل تحديثي للتطوير الحكومي في المجتمع , بحيث ان التقييم الخاضع للمقاربات العلمية الدقيقة المختلفة والمستند على المعايير العملية والمشروعة سياسياً يؤدي الى نجاح السياسة المطلوبة , وبذلك يكون التقييم اداةً ووسيلةً لتحسين القدرة على تعلم طريقة قيادة إصلاحات فعالة وتحديد الاهداف القابلة للإنجاز في مجال نجاعة العمل العمومي بحسب الوسائل أو النتائج الممكنة[٤] .

---

١ – خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٣٠ .

2- Shane Hall , What is Evaluate Policy , al link : http://cutt.us.com/OZark

3- Ibid .

٤ – محمد صديق، تقييم السياسات العامة، في : www.gapl.yoo7.com/t114-topic

ولكي يكون التقييم شاملاً ويفي بمتطلبات مجمل عملية التقييم يتطلب أن يكون مرتكزاً على محاورٍ ثلاثة أهمها[1] :

١- تحديد كفاءة وفاعلية السياسات والتحقق من إنجازها للأهداف المحددة لها .

٢- اعتماد مبادئ البحث العلمي لتحديد الآثار المباشرة وغير المباشرة السلبية والإيجابية .

٣- السعي لتحسين الأداء عن طريق تعديل وتطوير السياسات .

ثانياً – مستلزمات تقييم السياسة العامة

تحتاج عملية تقييم السياسات العامة الى مستلزمات علمية وعملية من اجل القيام بها بشكل صحيح، تتجلى بما يلي :

١- وضع خطة متكاملة للتقييم تشمل أهدافه وطبيعة المشكلة والإجراءات والاساليب المستخدمة وتحديد توقيتات مناسبة لبدء التقييم وانتهائه .

٢- اختيار الفريق المتخصص الكفوء الذي سيقوم بعملية التقييم .

٣- تحديد الوسائل والمعايير والمؤشرات التي سيتم استخدامها في التقييم .

٤- تحديد الاطر والإجراءات الادارية والتنظيمية المعبرة عن فعاليات عملية التقييم .

٥- ضرورة تهيئة المستلزمات والمتطلبات المالية والمادية واللازمة لفريق التقييم[2] .

٦- متابعة تأريخ تشريع السياسة العامة موضع التقييم، ويكون ذلك من خلال دراسة مشروع القانون والعملية السياسية الخاصة به وعقد الصفقات لضمان إقرار هذا القانون أو التشريع، والتنازلات الحاصلة في العملية التشريعية وهي غالباً ما تؤثر على تنفيذ السياسة العامة ونتائجها .

٧- تحديد أصحاب المصلحة الرئيسيين في السياسة، أي الجهات المستفيدة من تطبيق سياسة عامة معينة .

٨- وصف السياسات العامة التي يتم تقييمها، وتشمل لمحة عامة عن السياسة، أهدافها وغاياتها، الجهات أو الهيئات المكلفة بصنعها وتنفيذها .

---

١ – محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٧٩ .

٢ – لبيب شائف محمد، مصدر سبق ذكره، ص ٦٢ .

٩- جمع البيانات اللازمة للتقييم، وقد تكون هذهِ البيانات نوعية أو كمية أو مزيج من الاثنين معاً، ونوع التقييم يحتاج الى تحديد أنواع البيانات التي تحتاج الى جمع .

١٠- تحليل البيانات، بالاعتماد على أنواع البيانات المتوفرة وطبيعة التقييم، قد ينطوي على تحليل النوعية، والكمية، أو مزيج من الطريقتين عندما يتم وصف أنشطة البرامج أو الخبرات، يكون التحليل النوعي هو المناسب، ويستعمل التحليل الكمي عند محاولة تقييم نتائج وآثار السياسات .

١١- تقرير الاستنتاجات , وهذا ينبغي ان يتضمن توصيات محددة لتغييرات إيجابية في السياسة أو تحسينات البرامج[١] .

ثالثاً - المشاركون في عملية تقييم السياسات العامة

تشارك جهات عديدة في عملية تقييم السياسات العامة , وتختلف مبتغيات كل جهة من مشاركتها , فمنهما تشارك لأجل إرضاء الجمهور والناخب أو لأنها معنية بالإشراف والمراقبة لضمان حسن سير الأداء , ومنها تشارك لمعرفة مدى فاعلية عملها وأخرى باعتبارها جهات علمية وبحثية مختصة بالتقييم وهكذا , ويمكن تبيان اهم المشاركين في تقييم السياسة العامة بشكل من الإيجاز وكما يأتي :

١- السلطة التشريعية، تتولى السلطات التشريعية واجهزة الرقابة واللجان التابعة لها المشاركة بتقييم السياسات العامة , ويحرصون على إضفاء الشرعية والمصداقية على هذه السياسات وما حققته من نتائج , إرضاءً للجمهور الذي انتخبهم , وفي هذا المجال يتوقع صناع السياسة أو اعضاء الهيئة التشريعية استقبال التغذية العكسية , من طرف الدوائر الانتخابية التي تتضمن آراء الافراد تجاه برامج السياسة العامة .

ويرمي التقييم على مستوى صناع السياسة والهيئات التشريعية الى التأكيد على رشادة وعقلانية السياسة العامة من خلال تقييم المعلومات , والبدائل , والجدوى , والسياسة , والتغذية العكسية[١].

1 - Shane Hall , How to Evaluate Public Policy , at link :
http://www.ehow.com/now_5048482_evaluate-Public-Policy.html

٢- الحكومة نفسها، يفترض بالسياسي الذي يعرف عمله جيداً أن يتابع مدى قبول الناس للسياسات التي يجرى تنفيذها ويشارك هو في هذا التنفيذ , وأن يعمل على التوثيق المستمر لما تنشره وسائل الاعلام لمختلفة وقادة الرأي وأراء الجمهور حول تلك السياسات , فالمعتاد ان تقوم وسائل الاعلام أو مراكز الدراسات المختصة التابعة للحكومة بعمل المسوحات لحساب هذه الحكومة في سبيل معرفة آراء الناس حول سياسات معينة[٢] , كل ذلك هو جزء من عملية تقييم السياسات تقوم به الحكومة لمعرفة مسار ما تنفذه من سياسات عامة وهل كانت على المسار المطلوب أم تحتاج الى تعديلٍ وتقويمٍ .

٣- منفذو السياسة العامة، يهتم القائمون على تنفيذ السياسات العامة بعملية تقييم هذه السياسات, كون اغلب السياسات العامة الناجحة التي حققت اهدافها هي السياسات الفعالة في عملية التنفيذ وبخاصة التي لم تصاحبها أخطاء أثناء تنفيذها وبالاعتماد في ذلك على اتباع مراحل وعمليات التنفيذ الجيد , لذا فان منفذي السياسة العامة يتحملون عبء التقييم من اجل كسب تأييد صناع السياسة العامة والحصول على دعمهم للبرامج التنفيذية , وذلك بالضبط الدقيق للمعلومات التي يقدمونها الى صانعي السياسات لإقناعهم بمدى قوة وتأثير برنامجهم التنفيذي , وقد يكون منفذو البرامج مهتمين بمنافذ متعددة لضمان التغذية العكسية لهم[٣] , وقد يعتمد قسمٌ منهم اتباع اسلوب انتقائي في عملية التقييم , فيكون التركيز على البرامج التي يتم تنفيذها بكفاءة وفعالية , في حين يتم تجاهل البرامج التي لا يتم تنفيذها بشكل جيد، ويرون في عرض نتائج البرامج الفعالة فرصة لزيادة نفوذهم وتسهيل الحصول على دعم لبرامج جديدة وعلى مزايا اضافية للعاملين[٤] .

---

١ - موهوب ياسين، "دور المرأة في صنع السياسة العامة في الجزائر"، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، الجزائر، ٢٠١٠/٢٠١١، ص ٢٩ - ٣٠ .

٢ - محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩٦ .

٣ - موهوب ياسين، مصدر سبق ذكره، ص ٣٠ .

٤ - محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩٧ .

٤- المقومون المختصون، تحتاج عملية التقييم السياسات العامة الى وجود جهات أو اشخاص خبراء متخصصين في حقل بحث وتقييم وتحليل السياسات العامة , يتعاملون معها بشكل علمي معتمد على اسس ومعايير علمية منهجية , وهي موجودة في العديد من الدول(١) .

وهذه الجهات مكلفة رسمياً بعملية التقييم كونها تمتلك مهارات وصاحبة خبرة , وبالتالي يمتلكون الاختصاص الذي يؤهلهم للقيام بمهمة التقييم، وتتصف هذه الجهات بالموضوعية وبالمنهجية في التعامل مع مجمل عملية التقييم , بالرغم من التأثيرات الداخلية والخارجية المصاحبة للمراحل المختلفة التي تمر بها السياسة العامة(٢) .

٥- وحدات الرقابة والتقييم داخل الوزارات والاجهزة التنفيذية، فهناك وحدات في كل وزارة او جهاز تنفيذي وهذه الوحدات بغض النظر عن اختلاف مسمياتها تكون مهمتها المراقبة والمتابعة والتقييم للسياسات العامة التي تقع على الوزارات او الاجهزة التنفيذية التابعة لها مسؤولية تنفيذها، وتعد هذه الوحدات وسيلة فاعلة لمعرفة الاداء الحكومي للجهة المعنية(٣) .

٦- اجهزة الرقابة غير الرسمية، وتشمل وسائل الاعلام والمؤسسات الاكاديمية ومراكز الابحاث المتخصصة , والاحزاب السياسية التي يكون لها دور كبير في صنع السياسات العامة سواء كانت هذه الاحزاب في السلطة أو في المعارضة وكذلك جماعات الضغط وغيرها , كلها تمارس عملية تقييم للسياسة العامة المرسومة , وكل بحسب مكانته وتأثيره ومدى استفادته من هذه السياسة(٤) .

رابعاً – أنواع تقييم السياسات العامة

لا يعتمد تقييم السياسات العامة على نوع واحد من انواع التقييم بل تتعدد الانواع وتختلف بحسب الغاية المرجوة منها التي من الممكن أن تؤديها , فتعدد الاتجاهات والانواع بتعدد النظريات والمناهج العلمية المتبعة بها والطرق المختلفة التي من الممكن ان تعتمد فيها، فهناك

---

١ – يُنظر : المصدر نفسه، ص ٢٩٧ .

٢ – يُنظر : موهوب ياسين، مصدر سبق ذكره، ص ٣٠ .

٣ – لبيب شائف محمد، مصدر سبق ذكره، ص ٦١ .

٤ – يُنظر : محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩٧، وعن دور الأحزاب السياسية في عملية تقييم السياسات العامة يُنظر : حسيبة غارو، مصدر سبق ذكره، ص ٩١ – ٩٣ .

التقييم بحسب توقيتات السياسة العامة ويكون بحسب الأوقات التي تحتاجها عمليات السياسات العامة اي التقييم السابق للتنفيذ والتقييم الملازم له والتقييم اللاحق له، وهناك التقييم الشامل للمراحل والاهداف، وهناك التقييم حسب مراحل السياسة العامة، وهو من التقييمات الاكثر تداولاً .

والتقييم حسب مراحل السياسة العامة، وهو منحى منهجي يقوم على اساس فهم كامل لطريقة عمل برنامج او مشروع او سياسة ما ولا سيما اذا كان طويل الامد ويشهد تغييرات على مراحل السياسة المختلفة , وهنا تكون منهجية التقييم قادرة على تحديد أوجه القصور ومواطن القوة في المراحل المختلفة للسياسة[١] . ويقسم التقييم هنا الى :

أ–تقييم عملية صنع السياسة العامة، يتركز الهدف من تقييم عملية صنع السياسة العامة حول تقييم ومعرفة مدى فاعلية وكفاءة هذه العملية عن طريق توفير البيانات والمعلومات عن آثار المقترحات على كل اعضاء المجتمع ويساعد في عملية اختيار البديل وقد يساهم في تقليل تحيز صناع السياسة , وفي حال توفر دليل على مزايا وعيوب بديل معين تتولد رؤيا جديدة تقود الى خلق بدائل أفضل[٢] . والتقييم هنا لا يشكل اتخاذ قرار الاختيار , بقدر ما هو عامل مساعد على توفير الاساس الوقائعي لموضوعات القرار لكل المشاركين فيه، فضلاً عن ذلك يُنظر الى التوجه نحو تقييم عملية صنع السياسات كونه احد مدخلات هذه العملية , أي إن النشاط التقييمي يمكن ان يكون له مردود على تطوير صنع السياسة واختيار البدائل . بما يعني أن نشاط التقييم ينطلق من اعتباره مدخلاً مؤثراً في عملية صنع السياسات التي تشمل على : الاستجابة , والعدالة , والمساواة , وتخفيف ضغط المطالب المساندة, والتوازن بين القوى , والمعلومات والبعد المعلوماتي كمدخل في عملية صنع السياسات , على اساس ان كم ونوعية ومصداقية المعلومات المتوفرة تؤثر على فعالية السياسات[٣] .

---

1 –Marie Pier Rochon, Types of Evaluation Methodology , at link : http://www.ehow.com/info_8510858_types-evaluation-methodology.html

٢ – نادية بونوة، مصدر سبق ذكره، ص ٦٠ .

٣ – يُنظر : وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**، مصدر سبق ذكره، ص ١١٤ .

ب- تقييم عملية تنفيذ السياسة العامة، ويُقصد بتقييم عملية تنفيذ السياسة العامة: "نمط متتابع من النشاط يسهم في تقييم السياسات العامة ويكمل حلقة الصنع والمضمون والآثار" ويطلق عليه من قبل دارسي الادارة العامة تقويم المتابعة, اذ يركز على الأداء والغايات والاهداف وبإيجاز على مخرجات السياسة العامة , أي التركيز على إجراءات تنفيذ أو تطبيق السياسة – البرنامج[١] .

ويهدف تقييم التنفيذ الحكم على مدى التزام الجهاز التنفيذي بإتباع الخطط والبرامج والإجراءات المرسومة , ويتضمن هذا النوع من التقييم عدة محاور اهمها :

- العلاقات الانسانية التي تهتم بسلوك الفاعلين .
- محور سياسي ينصب على المنظمة نفسها كمجموعة من القواعد السلوكية المنظمة .
- محور هيكلي ينصب على القواعد السلوكية غير المنظمة .
- النظم التي تربط بين المنظمات وبعضها , وبينها وبين البيئة والنظام[٢] .

ت- تقييم آثار السياسة العامة , ويعتني هذا النوع من التقييم بمرحلة الآثار والنتائج الناجمة عن التنفيذ ويهتم بمعرفة فاعلية السياسة العامة ومدى تحقيق النتائج المرجوة[٣] . وتجري عملية تقييم الآثار والنتائج بجمع البيانات الوصفية عن البرنامج أو السياسة لدراسة النتائج على المدى القصير , ويتم التركيز على المهام التي تصف الناتج من النشاط , وهنا تظهر الآثار المباشرة لإجراءات محددة وتساعد على تحديد التغيرات في المواقف ولمعرفة نوايا الجمهور , والسلوك أو السياسات والتغيرات المؤسسية[٤] .

ث- تقييم الأداء , تقوم عملية تقييم أداء الجهاز التنفيذي من أجل قياس أداء وحداته في مرحلة سابقة بهدف التصرف على مستوى أدائه ومقارنته بمعايير موضوعة مقدماً على أسس علمية، ويتم القياس بواسطة مؤشرات محددة، وكل المعايير والمؤشرات معبرة عن أهداف الجهاز

١ – المصدر نفسه، ص ١١٤ .

٢ – نادية بونوة، مصدر سبق ذكره، ص ٦٠ .

٣ – المصدر نفسه، ص ٦٠ .

4 – Marie-Pier Rochon , Op cit .

التنفيذي، ويُعد تقييم الأداء بمثابة مرحلة من مراحل العملية الإدارية التي تتكون من التخطيط والتنظيم والرقابة والمتابعة ثم مرحلة تقييم الفاعلية والكفاءة والأداء من خلال مقارنة الأداء المتحقق لمرحلة مع أداء المخطط للمرحلة نفسها، أو مقارنة الأداء الفعلي أو المتحقق لمرحلة مع الأداء الفعلي للمراحل السابقة لغرض تحديد الانحرافات وتشخيص نقاط القوة والضعف، وما يتبعه من مراجعة الخطط أو أساليب التنفيذ، وبذلك تكون عملية تقييم الأداء وسيلة لقياس كفاءة الأداء باتجاه تحقيق الأهداف، لهذا ارتبطت عملية تقييم الأداء بأهداف السياسة – البرامج المراد تقييمها، مما يؤدي الى وجود دقة وواقعية الأهداف وإمكانية تحقيقها[١] .

وبالرغم من اختلاف أنواع وأنماط عمليات التقييم إلاّ أن نجاح عملية تقييم السياسات العامة يقتضي أن تكون شاملة لمختلف المراحل والتوقيتات لعمليات السياسات العامة المتنوعة، والاعتماد على المعايير والمؤشرات العلمية والعملية الدقيقة للخروج بنتائج دقيقة.

خامساً – أساليب تقييم السياسات العامة

تتبع الجهات المسؤولة عن السياسات العامة أساليباً عديدةً في عملية التقييم، اهمها كما :

١– التقارير وجلسات الاستماع، تعتمد الجهات المعنية بالتقييم سواء كانت الحكومة أو السلطة التشريعية، أسلوب التقارير وعقد جلسات الاستماع للأطراف أو الجهات المعنية لغرض التعرف على واقع العمل والإنجازات المتحققة بخصوص سياسة معينة[٢] .

٢– العينة المسحية، يقدم من خلال هذا الأسلوب معلومات شاملة وحيوية من الجهات أو الفئات المستهدفة في سياسة ما، وتؤدي العينة المسحية، إذا ما تم إجراؤها بشكل صحيح، لاستنتاجات عن المجتمع بالكامل اعتماداً على الاتجاهات وأنماط التغيير داخل العينة الممثلة لهذا المجتمع .

٣– دراسات الحالة، تقدم وثيقة دراسة الحالة، جزءاً مكملاً للأساليب التي تتضمن عينات أكبر لمسوح عينات محددة للحصول على بصيرة وافية عن تأثيرات السياسة[٣] .

---

١ – يُنظر : وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**، مصدر سبق ذكره، ص ١١٨ .

٢ – محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٨٩ .

٣ – حسين أباظة (اشراف)، مصدر سبق ذكره، ص ٧٨ .

٤- مقارنة الأداء بمعايير عالمية، فربما لا يجدي التقييم المعتمد على المعايير المحلية فيتم اللجوء الى معايير عالمية، فعلى مستوى نمط الإدارة المتبعة، فقد يتم مقارنة ذلك مع المعايير والمواصفات العالمية للجودة ISO والتأكد من مدى المطابقة لهذهِ المعايير [١] .

٥- الزيارات الميدانية، ويقوم بها كبار المسؤولين واللجان البرلمانية أو لجان مشتركة لعدد من الجهات لغرض التعرف من كثب على مستوى الاداء والتفتيش على سير العمل[٢]، ويتيح هذا الأسلوب للقائمين على التقييم فرصة المشاهدات التفصيلية عما تم رؤيته أو سماعه على أرض الواقع التي من المتوقع ان تنفذ فيها سياسة ما، وهو إجراء مفيد جداً ووسيلة للإبلاغ عن السلوكيات والإجراءات والعمليات المتبعة[٣] .

٦- لقاءات مع مصدر أساس المعلومات، يتمثل بالحديث مع شخصيات بصورة منفردة عن موضوع أو قضية معينة، يُنظر الى أي من هذهِ الشخصيات على أنه قائد لمجتمع أو مؤسسة، والغرض من هذا الأسلوب هو التعرف على آراء وتصورات هذا الشخص المهم عن السياسة وعملياتها والوضع السياسي المتصل بها .

٧- مقابلات مع اعضاء المجتمع، تتضمن طرح مجموعة من الأسئلة المحددة والمناقشات الميسرة في اجتماع مفتوح لكل أفراد المجتمع وتستخدم لجمع وجهات نظر وتغذية راجعة من المستفيدين والأطراف المعنية الأخرى ليستعملها صناع القرار، ولنشر معلومات محددة في المجتمع[٤] .

١ – محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩٠ .

٢ – محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٨٩ .

٣ – حسين أباظة (اشراف)، مصدر سبق ذكره، ص ٧٨ .

٤ – المصدر نفسه، ص ٧٨ .

الفصل الثالث

السياسات العامة .. نماذج تطبيقية

الفصل الثالث

السياسات العامة.. نماذج تطبيقية

(العراق – ماليزيا – الولايات المتحدة الامريكية)

بعد تناول السياسات العامة في البحث ضمن إطار نظري اشتمل على مختلف الجوانب التي تطلبها الموضوع من نشأة ومفاهيم وتطور وعمليات اساسية تمر بها السياسات العامة، يأتي الدور للتعرف على عددٍ من النماذج التطبيقية المختلفة وإن كانت قليلة الاّ أنها تمثل تجارب متباينة من حيث القدم والتطور وتحقيق النتائج. ولعل هذا الامر هو الدافع في اختيار هذهِ التجارب التي من خلالها سيتم التعرف على تجربة في السياسات العامة تعاني من مشاكل وتواجه تحديات تتمثل بتجربة العراق في مجال السياسات العامة، وتجربة اخرى في طريق التطور تتمثل بالسياسات العامة في ماليزيا وحققت انجازات كبيرة، واخرى تجربة عريقة تمثل الانطلاقة الاساسية للسياسات العامة في مجالي التنظير والتطبيق تتمثل في تجربة الولايات المتحدة الامريكية.

وسيتم دراسة النماذج هذه في ثلاثة مباحث بالترتيب التالي :

- السياسات العامة في العراق
- السياسات العامة في ماليزيا
- السياسات العامة في الولايات المتحدة الامريكية

المبحث الأول

السياسات العامة في العراق

يشكل الاهتمام بالسياسات العامة أمراً ملحاً في دولة مثل العراق تحتاج الى خطةٍ شاملةٍ للنهوض في ظل إمكانيات وموارد هائلة وموقع جغرافي مهم ومكانة إقليمية ودولية يجب أن تكون ذات تأثير يناسب العراق بمكانته ودوره الحضاري من جهة، ومن جهة أخرى لما يمر به العراق من مرحلة تحول تعتريها مشاكل كثيرة تُعد أغلبها معوقات تحتاج الى وضع سياسات عامة فاعلة من أجل معالجتها أو إزالتها. وتطوير مختلف القطاعات الخدمية والإنتاجية وعلى مختلف المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والعسكرية والصحية والتعليمية وغيرها.

وللتعرف على السياسات العامة في العراق بإطارها التطبيقي يجب التعرف على فواعل صنع هذهِ السياسات ومن ثم الجهات المكلفة والمؤثرة في عملية تنفيذها من أجل الوصول الى نظرة تقييمية لها تبين مدى نجاحها وفاعليتها.

أولاً : فواعل صنع السياسات العامة في العراق

تشترك جهات وأطراف عديدة في عملية صنع السياسات العامة في العراق منها رسمية وأخرى غير رسمية ويختلف تأثير كل جهة منها عن غيرها، ويمكن إيجازها كما يأتي :

١- الفواعل الرسمية، وهي الجهات او المؤسسات التي حدّدها الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ وأوكل اليها مهمة وضع السياسات العامة كأحد وظائفها المحددة واهمها :

أ- السلطة التشريعية، وتتكون السلطة التشريعية الاتحادية في العراق من مجلس النواب ومجلس الاتحاد[١].

ومجلس النواب العراقي هو محور السلطة التشريعية، والجهة الأساسية فيها، ويتكون من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مئة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي

١ – المادة ٤٨ من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه[١].

ويقع ضمن مسؤولية مجلس النواب تشريع القوانين الاتحادية[٢]، والتشريع يُقصد بهِ مجموعة القوانين المكتوبة التي تصدر من قبل سلطة مختصة دستورياً في بلد ما، ويطلق أيضاً على عملية وضع القوانين وإصدارها[٣]. يضاف الى ذلك أنه لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضائه أو من إحدى لجانه المختصة[٤]. ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون لأن المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعاً، ويلزم أن يأخذ طريقه الى النفاذ بالشكل الدستوري السليم لإعداد مشروع قانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة إذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي أقرها مجلس النواب[٥]. ويمارس مجلس النواب دوره في صنع السياسات العامة عن طريق ما يوضع أمامه من قبل السلطات الأخرى من مشاريع قوانين وسياسات عامة من أجل إقرارها.

وتوجد في مجلس النواب العديد من اللجان الأساسية أو الفرعية كل لجنة تختص بمجال معين كلجنة الأمن والدفاع ولجنة التربية والتعليم ولجنة حقوق الإنسان وغيرها، وهذهِ اللجان مهمتها معالجة القضايا والتشريعات والمشكلات المطروحة ضمن اهتمامها.

وغالباً ما تطرح القضايا ومحاولات معالجة المشاكل وتشريع القوانين والسياسات العامة في مجلس النواب من قبل الأعضاء ولكن لا يتم إقرارها إلاّ بعد حصول التوافق عليها من قبل الكتل النيابية، فعمل مجلس النواب العراقي محكوم بالديمقراطية التوافقية وكثيراً ما يتأخر إقرار أي سياسة عامة بسبب ضرورة حصولها على اتفاق الكتل البرلمانية الرئيسة في المجلس.

---

١ – يُنظر :– الفقرة أولاً من المادة ٤٩ من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

٢ – يُنظر :– الفقرة أولاً من المادة ٦١ من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

٣ – محمد عباس محسن، "اقتراح القوانين بين المبادر التشريعية والمبادرة الحكومية.. مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي"، **مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية**، العدد ١١، (الشلف : ٢٠١٤)، ص ٧٤.

٤ – من المادة ٦٠ من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

٥ – محمد عباس محسن، مصدر سبق ذكره، ص ٧٣.

وبالنسبة لمجلس الاتحاد فإنه القسم الثاني من السلطة التشريعية في العراق وهو مجلس تشريعي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم[١].

وهذا المجلس لم يتشكل بعد بسبب عدم صدور القانون الخاص بتشكيله وعضويته من قبل مجلس النواب. ويهدف تشكيل هذا المجلس الى توفير فرصة المشاركة لأكبر عدد ممكن من أبناء الشعب العراقي من جهة، ولكي تتم عملية توظيف واستثمار اكبر عدد ممكن من طاقات المجتمع لبناء المجتمع والدولة معاً من جهة أخرى، على أن لا يتعدى دور هذا المجلس الصفة الاستشارية فهو بمثابة المرشد الذي يقدم النصح والإرشاد للمجلس النيابي وبالنتيجة لا يمتلك حق المشاركة في التصويت[٢].

ومن هنا يكون دور مجلس الاتحاد – في حال تشكيله – دوراً استشارياً في مجال صنع السياسات العامة وذلك بإيضاحه مواطن القوة فيها أو وحدود التقصير والضعف التي تعانيها سياسة عامة معينة.

ب– السلطة التنفيذية، تتكون هذهِ السلطة بحسب الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء[٣]. وتمتلك دوراً فاعلاً ومؤثراً في عملية صنع السياسات العامة عن طريق الصلاحيات التي خولها إليها الدستور النافذ، وذلك يكون في عدة مجالات يتمثل أهمها بما يأتي :

- مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء[٤].
- تخطيط السياسات العامة والخطط العامة للدولة.
- اقتراح مشروعات القوانين.
- إصدار الأنظمة والتعليمات والحساب الختامي وخطط التنمية.

١ – المادة ٦٥ من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

٢ – مطاع هاشم، دور السلطة التشريعية في رسم السياسة العامة بعد ٢٠٠٣، ص ١٣، في : http://www.alrafedein.com/images/alrafedein-center-١.pdf

٣ – المادة ٦٦ من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

٤ – المادة ٦٠، الفقرة أولاً، الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

- إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره[1].

بذلك تكون السلطة التنفيذية هي الجهة المسؤولة عن مشاريع القوانين والسياسات العامة التي تقدم الى مجلس النواب وحتى المقترحات التي تقدم من قبل أعضاء مجلس النواب أو إحدى اللجان المختصة فيه يستلزم أن تقدم بشكل مقترح الى السلطة التنفيذية التي تقوم بصياغته على شكل مشروع ثم يقدم الى مجلس النواب لمناقشته وإقراره أو تعديله أو رفضه، وذلك من أجل أن تأخذ هذهِ المقترحات سياقاتها الدستورية في مجال التشريع بأن تصاغ بصيغة (مشاريع القوانين) بالتنسيق مع السلطة التنفيذية التي أناطت بها المادة (٨٠ / أولاً) من الدستور مهام (تخطيط وتنفيذ السياسات العامة والخطط العامة للدولة)، وإنجاز هذه المهام يلزم أن ترسل مقترحات القوانين الى السلطة التنفيذية لدراستها وجعلها على شكل مشاريع قوانين اذا كانت لا تتقاطع مع الأحكام الدستورية والقوانين ومنسجمة مع السياسات العامة للدولة ومع الخطط العامة المعدة في المجالات كافة ومنها السياسية والاجتماعية والمالية، وذلك وفق السياسات المحددة لإعداد مشاريع القوانين[2].

ويظهر دور السلطة التنفيذية في إعداد السياسات العامة جلياً وربما بشكل يفوق حتى دور السلطة التشريعية نفسها حينما جعل الدستور العراقي من السلطة التنفيذية الجهة الوحيدة المخولة بتقديم مشاريع القوانين أو السياسات العامة الى مجلس النواب بحسب ما جاء في المادة (٦٠ / أولاً)، وبذلك يبين الواقع العملي أن البنيان الظاهري والمضمون الفعلي للنصوص الدستورية والقانونية يظهر تفوق المبادرات التشريعية الحكومية على المبادرات التشريعية البرلمانية، ويعود ذلك للشروط القانونية المفروضة على المبادرة التشريعية البرلمانية[3].

وفضلاً عن ذلك فإن من حق السلطة التنفيذية الطعن بالتشريعات والقوانين التي يصدرها مجلس النواب في حال عدم دستوريتها أو عدم مرورها بالخطوات والمراحل التي رسمها الدستور, سواء كانت مخالفات شكلية للأوضاع الإجرائية التي يتطلبها الدستور , أم تلك التي يكون مبناها

١ – يُنظر : المادة ٨٠، الفقرات : أولاً، ثانياً، ثالثاً، رابعاً، الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

٢ – محمد عباس محسن، صدر سبق ذكره، ص ٧٦.

٣ – المصدر نفسه، ٧٣.

مخالفاً للقواعد الموضوعية. ففيما يخص المخالفة الشكلية للدستور المتمثلة في الخروج على قواعد الاختصاص، أو مخالفة قواعد الشكل والإجراءات التي يتطلبها الدستور لكي يكون القانون صحيحاً , ويترتب على عدم استيفائه الإجراءات المطلوب إتباعها في إصداره أن يكون باطلاً متعيناً الغائه على الواقعة المعروضة[١].

ويكون للسلطة التنفيذية دور في رسم السياسات العامة لكون الكثير من القضايا والمطالب تستوجب خبرات فنية متخصصة لرسم السياسات المتعلقة بها , وتمتلك الاجهزة الادارية هذه الخبرة التي ربما تفتقدها السلطة التشريعية فيتم مشاركة هذه الاجهزة في عملية صنع وإعداد السياسة العامة[٢].

ت- السلطة القضائية، هي السلطة الثالثة في الدولة التي لها دور في عملية صنع السياسات العامة، وهي سلطة مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون[٣].

وتتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الإدعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً للقانون[٤].

ومجلس القضاء الأعلى هو هيئة مسؤولة ومشرفة على النظام القضائي في العراق ويتولى إدارة شؤون الهيئات القضائية بشكل مستقل عن أي وزارة وهو غير تابع للسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، أما المحكمة الاتحادية العليا فهي هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً تتكون من عددٍ من القضاة والخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون، تعنى بالفصل في دستورية القوانين والقرارات والأوامر والأنظمة والتعليمات التي تصدر عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وللحيلولة دون قيام السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية بمخالفة المبادئ الأساسية أو النصوص الواردة في

---

١ – محمد عباس محسن، صدر سبق ذكره، ص ٧٣.

٢ – مطاع هاشم، مصدر سبق ذكره، ص ٢٢.

٣ – المادة ٨٧ من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

٤ – المادة ٨٩ من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

الدستور. وتكون قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة أي غير قابلة للطعن وملزمة للجميع سواء كانوا أفراداً أو مؤسسات أو السلطات الثلاث للدولة[1]. وهكذا بالنسبة لباقي مؤسسات السلطة القضائية فلكل منها مهامه ووظائفه.

والجهة المسؤولة في السلطة القضائية على الرقابة الدستورية هي المحكمة الاتحادية، الأمر الذي يجعلها طرفاً مؤثراً في عملية صنع السياسات العامة وإعداد القوانين والتشريعات. ويتمثل مفهوم الرقابة على دستورية القوانين باختصار بأنه: تقرير حق لهيئة ما في أن تفرض رقابتها على ما تصدره السلطة التشريعية من قوانين لتحديد مدى انسجام الأحكام التي تقررها هذهِ القوانين مع النصوص الدستورية، فإذا ما تبين أن السلطة التشريعية أصدرت أو أقرت سياسة عامة معينة أو تشريعاً ما لمعالجة قضية محددة وخالفت مبدأً أو نصاً دستورياً فإن تلك السياسة أو التشريع يُعد باطلاً[2].

وبذلك فقد منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ السلطة القضائية حق الرقابة القضائية على السلطة التشريعية وما تقره من تشريعات وقوانين وسياسات عامة، وصار للمحكمة الاتحادية العليا أن تنظر في الطعون المباشرة من قبل مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد ضد السياسات أو التشريعات التي يقرها مجلس النواب العراقي كضمانة أساسية للمواطنين توفر الحماية لهم من القوانين والأنظمة المتعارضة مع الدستور[3].

بالإضافة الى دور هذهِ السلطات المنفرد في عملية صنع السياسات العامة في العراق فإن هنالك صلاحيات مشتركة تقع على عاتق السلطات الاتحادية حصرياً أهمها[4]:

أ- رسم السياسات الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها ورسم السياسات الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

ب-وضع سياسة الأمن الوطني.

---

١ – هالة كريم، السلطة الثالثة تفصل في المنازعات بمعزل عن البرلمان والحكومة، في: http://www.alsabaah.iq/Articleshow.aspx?ID=٥٩٣٣٣

كذلك يُنظر :- المواد ٩٠، ٩١، ٩٢، ٩٣، ٩٤ من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

٢ – فارس حامد عبدالكريم، الرقابة على سلطات الدولة، في: https://٢u.pw/ZGOMc

٣ – فارس حامد عبدالكريم، مصدر سبق ذكره، ص ٦.

٤ – المادة ١١٠، الفقرات: أولاً، ثانياً، ثالثاً، سابعاً، ثامناً، من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

ت–رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية.

ث–وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

ج– تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه وتوزيعها العادل داخل العراق.

وهنالك اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم فيما يخص صنع السياسات العامة أهمها[١] :

أ– رسم السياسة البيئية.

ب– رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

ت– رسم السياسة الصحية العامة.

ث– رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة.

ج– رسم سياسة الموارد المائية الداخلية.

٢– الفواعل غير الرسمية، هناك عدد من الفواعل والجهات غير الرسمية التي تشارك في عملية صنع السياسات العامة في العراق، أهمها :

أ– الأحزاب السياسية، يتمثل دور الأحزاب السياسية في عملية صنع السياسات العامة بدور أعضاء هذهِ الاحزاب الممثلين في السلطتين التشريعية والتنفيذية، فيتم اقتراح وإعداد مشاريع القوانين والسياسات من خلال هاتين السلطتين وتأتي هذهِ السياسات لتمثل رؤية وتوجهات أعضاء الأحزاب السياسية ولاسيما الاحزاب ذات التمثيل الكبير في البرلمان والحكومة.

ونتيجةً لنظام الديمقراطية التوافقية المطبق في العراق وتنامي دور الأحزاب الممثلة لمكون طائفي أو عرقي أكثر من غيرها في العملية السياسية، يكون القرار التشريعي في كثير من الأحيان وفق توافقات بين قادة الكتل والأحزاب السياسية ومحكوم بالتوازنات واستجابة لمصالح

---

١ – المادة ١١٤، الفقرات : ثالثاً، رابعاً، خامساً، سادساً، سابعاً، من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

الجماعة الاجتماعية[١] وبالرغم من أن الديمقراطية التوافقية تفرض عدم تمرير سياسة عامة معينة من دون موافقة باقي الأطراف، إلاّ أن تأثير كل حزب يختلف بحسب ما يملكه من مقاعد في البرلمان أو الحكومة.

ب- وسائل الإعلام، تؤثر وسائل الإعلام بمختلف أنواعها المرئية والمسموعة والمقروءة في سير عملية صنع السياسات العامة في العراق من خلال ما تركز عليه من مطالب شعبية أو مشكلات وقضايا تتطلب المعالجة الجادة، ففي ظل الانتشار الكبير لوسائل الإعلام فإن السلطات والهيئات التشريعية والتنفيذية لا يمكن لها تجاهل أو عدم الاهتمام بما تطرحه وسائل الإعلام من موضوعات او قضايا تحتاج الى إصدار تشريعات إو سياسة للتعامل معها.

ت- منظمات المجتمع المدني، بالرغم من أن المرحلة الحالية شهدت انتشاراً كبيراً لتأسيس ووجود المئات من منظمات المجتمع المدني في الساحة العراقية بمختلف أنواعها وتوجهاتها، وضمان الدستور العراقي لتشكيل مثل هكذا منظمات، بيد ان هذا الانتشار لم ينعكس بقوة على المجال السياسي ولم يكن بمستوى التأثير الفاعل في صنع السياسات العامة ولعل ذلك بسبب عدم النضج والوعي اللازمين لإدارتها[٢]، والأوضاع السياسية والامنية غير الاعتيادية التي تعيق وجود أجواء ملائمة وسليمة لعمل هذهِ المنظمات.

ثانياً – المؤسسات والقوى المؤثرة في تنفيذ السياسات العامة في العراق

وفقاً للدستور العراقي وطبيعة النظام السياسي القائم في العراق تكون السلطة التنفيذية وما يتبعها من جهاز اداري وهيئات حكومية الجهة الأساسية التي تتولى مسؤولية تنفيذ السياسات العامة، ولكن هنالك مؤسسات وجهات رسمية تتمثل بالسلطات التشريعية والقضائية واخرى غير رسمية تتمثل بالأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام لها تأثير لا يمكن تجاهله في عملية تنفيذ السياسات العامة في العراق، ويمكن التطرق لها بالشكل الآتي :

---

١ – وصال نجيب العزاوي، الديمقراطية التوافقية وفق المنظور العراقي، متاح على الرابط : http://iraqnewspaper.net/news.php?action=view&id=٢٤٣١٤

٢- مازن ليلو راضي، ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق، ص ١١، في : https://٢u.pw/١JWQ٣

١- المؤسسات الرسمية، وأهمها :

أ- السلطة التنفيذية، وهي تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (كما تم ذكره)، ورئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة[١] ويمارس مجلس الوزراء صلاحية تنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة[٢] لضمان تنفيذها للخطط والقوانين المقررة.

وتعمل السلطة التنفيذية بما تتضمنه من وزارات وجهاز إداري يتوزع بين المركز والمحافظات وبين المركز والإقليم ووزارته والأجهزة الإدارية التابعة له، على تنفيذ السياسات العامة والقوانين وفقاً للصلاحيات والاختصاصات الموكلة لكل جهة في الدستور والتشريعات النافذة.

ب- السلطة التشريعية، يتجلى دور السلطة التشريعية في عملية تنفيذ السياسات العامة بحسب طبيعة النظام السياسي العراقي، بالرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية بحيث تمارس السلطة التشريعية دوراً سياسياً رقابياً على السلطة التنفيذية، سواء المتعلقة بالسياسة الداخلية أو الخارجية للبلاد لأجل تحقيق الاهداف المرسومة للدولة ومدى مطابقة عمل الحكومة لتحقيق هذهِ الأهداف أياً كانت سياسية أم اجتماعية أم مالية أم غيرها[٣].

هذهِ الرقابة تكون من خلال وسائل عديدة من أجل ضمان حسن تطبيق الدستور وتنفيذ القوانين والسياسات العامة، ولعل أهم هذهِ الوسائل هي : الرقابة عن طريق اللجان البرلمانية الدائمة، والرقابة بواسطة الأسئلة البرلمانية، والرقابة عبر طرح موضوع مهم للمناقشة، والرقابة باستعمال الاستجواب، فضلاً عن الرقابة عبر تقصي الحقائق. وبذلك تتابع السلطة التشريعية من خلال وسائلها القضايا المتعلقة بأداء السلطة التنفيذية المتمثلة بـ : برنامج الحكومة ومراجعة التقارير الدورية التي تقدمها، وتنفيذ الموازنة العامة والحسابات الختامية، والاتفاقيات والقروض،

---

١ – المادة ٧٨ من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

٢ – المادة ٨٠ – الفقرة أولاً من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

٣ – هشام جميل كمال، "الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة)"، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة تكريت، كلية القانون، تكريت، ٢٠١٢، ص ١٣٠.

والضرائب العامة والرسوم، والخطط التنموية، فضلاً عن شكاوى المواطنين التي ترد بخصوص أداء وعمل الأجهزة التنفيذية[١].

ت- السلطة القضائية، يتمثل دور السلطة القضائية في عملية تنفيذ السياسات العامة بصلاحياتها – اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا – بتفسير نصوص الدستور والرقابة على الأنظمة النافذة والفصل في القضايا التي تنشأ عن تنفيذ السياسات والقوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات، والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، والفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، والفصل في المنازعات بين حكومات الاقاليم أو المحافظات[٢].

ث- الهيئات المستقلة، وهذهِ الهيئات بالإضافة الى دورها في تنفيذ ما يقع على عاتقها من مسؤولية تنفيذ التشريعات والتعليمات التي تندرج ضمن اختصاصها، تمارس أيضاً الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وأهمها المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة. وهي من الوسائل الجديدة التي اعتمدتها مجموعة من الدول للرقابة على أعمال الإدارة، وتكون مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية لتمارس وظيفة الرقابة على تصرفات الإدارة والبحث في مدى موافقتها للقوانين، والهيئات المذكورة تخضع لرقابة مجلس النواب في عملها وتشكيلها[٣].

ج- الجهاز الإداري، ويشمل كل الأشخاص الذين هم في مناصب أدنى مباشرة من منصب الوزير ويمتد ليشمل اصغر الموظفين الذين يعملون لدى الحكومة، ويمثل الجهاز الإداري أداة السلطة التنفيذية للقيام بأعمالها، وتنفيذ السياسات العامة والتشريعات والقرارات الصادرة عن السلطة التشريعية[٤]، وهذا الجهاز يمارس دوراً أساسياً في تنفيذ السياسات العامة في العراق، وتستعمل

---

١ – طه حميد العنبكي، البرلمان العراقي... رؤية تقويمية ٣-٥، في : http://www.alnaspaper.com/inp/view.asp?ID=٦٦٤٢

٢ – بشرى العبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات : مفهومه / مركزه في الدستور العراقي، في : http://www.madarik.net/mag٥and٦/١٥.htm

٣ – يُنظر : مازن ليلو راضي، مصدر سبق ذكره، ص ٩.

٤ – صدقة يحيى فاضل، **مبادئ علم السياسة (مدخل.. لدراسة العلوم السياسية)**، (جدة : مؤسسة المدينة للصحافة (دار العلم)، ٢٠٠٣)، ص ١٧٦.

الإدارة او الجهاز الإداري جميع الصلاحيات القانونية في تنفيذ وإصدار القرارات الإدارية لتحقيق المصلحة العامة وتنظيم سير عمل المرافق العامة[1] والسياسات العامة الموكلة بتنفيذها.

٢- القوى والجهات غير الرسمية المؤثرة في عملية تنفيذ السياسات العامة، وأهمها :

أ- الأحزاب السياسية، يتضح تأثير الأحزاب السياسية في عملية تنفيذ السياسات العامة من خلال وجودها في السلطة التنفيذية عندما يتولى أعضاؤها الحكم أو يشاركون فيه، كما يتضح من خلال ممارسة دور الرقابة على أداء الحكومة باستخدام ما تملكه من وسائل التعبئة الجماهيرية، ووسائل الاعلام والممارسات السلمية الضاغطة على الحكومة من تظاهرات واحتجاجات وربما اعتصامات وذلك في حال كونها خارج السلطة التنفيذية، واغلب الاحزاب السياسية الموجودة في الساحة العراقية هي مشاركة في السلطة التنفيذية[2] وبذلك يكون دورها دور المنفذ من خلال أعضائها المشاركين في هذهِ السلطة اكثر من ممارسة دور المراقب لأداء الحكومة وذلك بحكم الأوضاع السياسية في البلاد وما تقتضيه الديمقراطية التوافقية المعتمدة.

ب- وسائل الاعلام، ودورها في تنفيذ السياسات العامة هو دور المراقب لأداء السلطة التنفيذية من جهة، ودور اطلاع الجماهير عما تقوم به هذهِ السلطة من جهة أخرى، وبسبب تبعية الكثير من وسائل الاعلام العراقية لجهات حزبية[3] أدّى ذلك الى نقل الصورة التي تناسب الجهات التابعة لها فيما إذا كانت مشاركة في الحكومة أم خارجها، الأمر الذي انعكس على الدور الحقيقي الذي من المفترض أن تقوم به وسائل الاعلام في العراق.

ت- منظمات المجتمع المدني، بالرغم من اهمية دور منظمات المجتمع في الدول الديمقراطية لا سيما أهميتها في تنفيذ السياسات العامة سواء كان دور المراقبة أم التوعية المجتمعية لتسهيل

---

١ - غازي ابراهيم الجنابي، "القضاء الإداري في العراق"، **مجلة التشريع والقضاء**، العدد ٤، (بغداد : ٢٠٠٩)، ص ١٧.

٢ - للمزيد يُنظر : عزيز جبر شيال، السياسات العامة في العراق : الأسس والتقويم، ص ١٢-١٣، في : https://٢u.pw/RK٧xV

٣ - المصدر نفسه، ص ١٤.

التنفيذ أو الاقتناع[١]، بيد أن كثرتها وتعددها في العراق قد انعكس سلباً على هذا الدور فكان دوراً متواضعاً بالرغم من ضمان ممارسته في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والقوانين النافذة.

ثالثاً – تقييم السياسات العامة في العراق

تمثل السياسات العامة والاهتمام بها أمراً مهماً وضرورياً بالنسبة للعراق على المستويين الرسمي والشعبي لما يمر به من تحولات وتطورات تستوجب اعتماد مجموعة سياسات هادفة وشاملة لكل الجوانب بغية الارتقاء بالبلاد وتطويرها نحو الأفضل، وبالفعل تم الإشارة بشكل مباشر وغير مباشر الى السياسات العامة في العديد من مواد الدستور تشترك في صناعتها وتنفيذها السلطات المختلفة. ويُعد الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ من أكثر الدساتير في المنطقة التي اولت "للسياسات" و "السياسات العامة" الاهتمام الكبير بها وكذلك اهتمام الدولة بهذا المجال والدور الذي تمارسه في حكم البلاد، إلاّ أن الحكومات المتعاقبة لم تفعل الجوانب المفترضة في عملية صياغة وتنفيذ السياسات العامة وفقاً لقواعد ومبادئ وقيود الانضباط بتعريف السياسات العامة[٢].

وقد واجهت عمليات صنع وتنفيذ السياسات العامة في العراق معوقات عديدة اهمها :

١– تردي الوضع الأمني، تشهد الساحة العراقية تردٍ في الأوضاع الأمنية في البلاد لم تكن على وتيرة واحدة ولا في كل مناطق البلاد، فهناك مناطق تعاني تدهوراً أمنياً مزمناً واخرى تشهد استقراراً نسبياً، وبالرغم من تحسن الأمن في بعض الأوقات إلاّ أن انتكاسات أمنية تحصل بين الحين والآخر، وأن التحديات الأمنية بقيت قائمة[٣] وهذا الأمر يشكل عائقاً لا يستهان به في ميدان السياسات العامة سواء على صعيد الصنع أو التنفيذ.

١ – يُنظر : مازن ليلو راضي، مصدر سبق ذكره، ص ١٠–١١.
٢ – عزيز جبر شيال، مصدر سبق ذكره، ص ٣.
٣ – طه حميد العنبكي، مصدر سبق ذكره.

٢- هناك معوقات في مجال تحديد المشاكل العامة وتعريفها ووضع سلم الأولويات لمعالجتها بسبب التوافقات والانتماءات الحزبية، بما فتح المجال في المدة السابقة للاجتهاد والرؤية الحزبية والفئوية على حساب المنهج العقلاني.

٣- معوقات في إعداد المقترحات ومشاريع القوانين من خلال رؤية متناقضة لمصالح الفئات والمكونات الاجتماعية وليس كونها مشكلة عامة، ما يؤدي الى إخفاقٍ في إقرار السياسة العامة عن طريق مشاريع تلبي الاحتياجات وحل المشاكل العامة، إذ ان هناك إشكالية وصعوبة استيعاب المطالب في أبنية النظام السياسي التشريعية والتنفيذية التي تكون متنافرة وتتعلق بمصالح فئوية.

٤- هناك معوقات على مستوى تنفيذ السياسات العامة المتعلقة ببناء الإدارة العامة وكفاءتها، بوصف الإدارة العامة والجهاز البيروقراطي الأداة الاساس في تحديد الخطوط الأولية للسياسة العامة، وفي وضع التشريعات والتعليمات موضع التنفيذ وإخراجها الى الحيز العملي، الأمر الذي يحتاج الى بناء الإدارة العامة على اساس الخبرة والكفاءة شرطاً لتولي الوظائف العامة، الحال الذي يتعارض مع معيار المحاصصة والتوافقية والتمثيل الاجتماعي المتبع حالياً، مما يؤدي الى ضعف الإدارة العامة المكلفة بالتنفيذ[١].

٥- وتتمثل المعوقات الأخرى على مستوى تقييم السياسات العامة وآثارها وسببها المحاصصة الحزبية والمذهبية والعرقية التي يتشكل على أساسها البرلمان والحكومة، إذ إن الكتل البرلمانية في الغالب تغطي أخطاء وزراءها ومسؤولي الجهاز الإداري التابعين لها، وتحاول اظهارهم بشكل ايجابي، مما اضعف دور البرلمان الرقابي[٢]، مثلما انعكس على عملية تقييم السياسات العامة وأفقدها دورها المطلوب.

---

١ - يُنظر : وصال نجيب العزاوي، الديمقراطية التوافقية وفق المنظور العراقي، في : http://www.iraqnewspaper.net/news.php?action=view&ID=٢٤٣١٤

٢ - يُنظر : طه حميد العنبكي، مصدر سبق ذكره.

هذه المعوقات تحتاج الى وسائل معالجة فعّالة تحد من تأثيراتها السلبية وتضع الخطط المناسبة لصنع وتنفيذ وتقييم سياسات عامة مناسبة تتلائم ومتطلبات المجتمع العراقي في ظل الظروف والتطورات الراهنة. يمكن إيجاز مجموعة من أساليب المعالجات بما يأتي :

١. وضع سياسات للتنمية الاقتصادية بالاعتماد على حل المشاكل الاجتماعية بزيادة دخل الفرد والقضاء على البطالة وتفعيل الرعاية الاجتماعية والاهتمام بالواقع الصحي والتعليمي والثقافي وبقية الخدمات كماً ونوعاً.
٢. الاعتماد على مبدأ الخبرة والكفاءة في التعيين في المناصب والوظائف وتحجيم المحسوبية والولاءات الفرعية التي أفرزتها المحاصصة السياسية.
٣. القضاء على الفساد الاداري بالتركيز على الجانب القيمي والاخلاقي وتفعيل دور الرقابة القانونية والاجتماعية ومحاسبة الفاسدين[١].
٤. العمل على تحقيق فهم رسمي لاعتماد السياسات العامة على تقويم سنوي يجري نشره مع نهاية كل عام يسمى التقرير السنوي للسياسات العامة، تقوم اللجان البرلمانية بقراءة ما يخص كل سياسة عامة تقع ضمن اختصاصها ويتم اقتراح محاسبة الوزارات والمحافظات ودوائر الدولة الأخرى التي تخفق في تحقيق نسبة ٧٠٪ من سياستها العامة، وهذا يتطلب سن التشريعات اللازمة لتنفيذ هذا المقترح[٢].
٥. تفعيل دور المجتمع والمواطن في إنجاح السياسات العامة، من خلال تطبيق وتنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات بكل دقة، والمساهمة في الوسائل الاعلامية كافة ومنظمات المجتمع المدني والرأي العام بتقديم الخدمات ومتابعتها وفقاً لاحتياجاتهم الفردية والمشروعة[٣].

يضاف الى كل ما سبق أن السياسات العامة في العراق بالرغم مما تشكله من أهمية وحاجة ملحة لمعالجة المشكلات التي تعانيها البلاد في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية

---

١ – عوف عبد الرحمن، "التحديات المستقبلية لصانعي السياسات العامة في العراق"، **مجلة العلوم السياسية**، العدد ٤١، (بغداد : ٢٠١٠)، ص ٢٥٤.
٢ – للمزيد من المقترحات يُنظر : عزيز جبر شيال، مصدر سبق ذكره، ص ١٥–١٨.
٣ – عوف عبدالرحمن، مصدر سبق ذكره، ص ٢٥٥.

والصحية والتعليمية وغيرها، وبالرغم من إيلائها اهتماماً كبيراً وتضمينها في الدستور العراقي النافذ وفي الكثير من القوانين والتشريعات، إلاّ أنها لم تحظَ بالتطبيق المفترض على أرض الواقع في كثير من الجوانب.

المبحث الثاني

السياسات العامة في ماليزيا

يمثل النموذج الماليزي في السياسات العامة تجربة متميزة وحديثة حققت نتائجاً كبيرةً بالرغم من وجود مشاكل اقتصادية واجتماعية وتنوعٍ عرقي وديني في المجتمع الماليزي، بيد أن الاختلاف العرقي والديني هذا لم يكن عقبة امام اعتماد سياسات عامة متنوعة وتنمية متعددة الجوانب في ماليزيا، وللتعرف أكثر على السياسات العامة في ماليزيا يقتضي الأمر أن تتم دراسة فواعل صنع السياسات العامة في ماليزيا و المؤسسات المساهمة في تنفيذ السياسات العامة في ماليزيا فضلاً عن تقييم السياسات العامة في ماليزيا.

أولاً – فواعل صنع السياسات العامة في ماليزيا

تشترك مجموعة من الفواعل الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسات العامة في ماليزيا والتأثير عليها، يمكن إيجازها بالآتي :

١– الفواعل الرسمية، وهي السلطات والمؤسسات المكلفة رسمياً بعملية صنع السياسات العامة في ماليزيا، وتتمثل بـــ :

أ– السلطة التشريعية، وتناط السلطة التشريعية للاتحاد الماليزي بالبرلمان، وتتكون من حاكم الدولة والمجالس البرلمانية[١]. ويتم تقسيم السلطة التشريعية بين المجالس التشريعية الاتحادية والمحلية، ويتألف البرلمان من مجلسين هما مجلس النواب "ديوان راكيات" (مجلس الشعب)، ومجلس الشيوخ "ديوان ينغارا" (مجلس الامة)، يتم انتخاب أعضاء مجلس النواب "٢٢٢" عضواً لمدة أقصاها (٥) سنوات، في حين أن مدة ولاية أعضاء مجلس الشيوخ الـ (٧٠) عضواً هي ثلاث سنوات يعين الملك (٤٠) عضواً منهم، ويضاف الى البرلمان الاتحادي فإن لكل ولاية مجلس تشريعي خاص بها[٢].

١ – المادة ٤٤ – دستور ماليزيا النافذ الصادر عام ١٩٥٧ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠٠٧.

٢ – ماليزيا، في : https://٢u.pw/kET١٠

يمارس البرلمان سلطاته في سن القوانين من خلال مشروعات القوانين التي يمررها كلا المجلسين (مجلس النواب ومجلس الشيوخ)، ومن ثم تحال مشروعات القوانين الى حاكم الدولة للموافقة عليها[١].

وتتوزع السلطات التشريعية بين البرلمان الاتحادي والجمعيات التشريعية للولايات إذ يجوز للبرلمان أن يسن التشريعات والقوانين لكل جزء من الاتحاد وكذلك القوانين الفاعلة خارج حدود الاتحاد وداخله. فيما منح الدستور الحق للهيئة التشريعية لأية ولاية في ان تسن التشريعات والقوانين لكل أو جزء من تلك الولاية[٢]. ويفصل الدستور الاتحادي لماليزيا صلاحيات وضع القوانين والتشريعات والسياسات في ثلاث قوائم تشريعية هي : القائمة الاتحادية وقائمة الولاية والقائمة المشتركة، ويمتلك البرلمان الاتحادي صلاحيات تشريعية تخوله تشريع قوانين تتعلق بالمسائل التي تتضمنها القائمة الاتحادية (القائمة الأولى في الجدول التاسع من الدستور)، كقوانين تنظيم الدفاع عن الاتحاد والأمن الداخلي والشؤون المالية والتعليم والصحة، ويمتلك الحق في سن تشريعات وقوانين تتعلق بالمسائل التي تتضمنها القائمة المشتركة، كالقوانين المتعلقة بالرعاية الاجتماعية والمنح الدراسية والرياضة والثقافة والإسكان والصحة العامة والتنمية الحضرية والريفية وحماية الحياة البرية والدفاع المدني والصرف الصحي والري[٣].

ب- السلطة التنفيذية، تتمثل هذهِ السلطة بحسب الدستور الماليزي بحاكم الدولة وهو الملك ومجلس الوزراء[٤]، ويمارس حاكم الدولة مهامه بموجب مشورة مجلس الوزراء أو مشورة وزير يتصرف بموجب السلطة العامة لمجلس الوزراء[٥].

---

١ - المادة ٦٦ - دستور ماليزيا النافذ الصادر عام ١٩٥٧ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠٠٧.

٢ - المادة ٧٣ - دستور ماليزيا النافذ الصادر عام ١٩٥٧ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠٠٧.

٣ - مجلس حقوق الانسان، **تقرير وطني مقدم وفقاً للفقرة ١٥ (أ) من مرفق مجلس حقوق الانسان ١/٥**، (جنيف : الجمعية العامة للأمم المتحدة، ٢-١٣ شباط ٢٠٠٩)، ص٣.

٤ - المادة ٣٩ من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام ١٩٥٧ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠٠٧.

٥ - المادة ٤٠ من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام ١٩٥٧ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠٠٧.

ويُعد الملك السلطة العليا في الدولة بالرغم من اعتماده على المشورة في اتخاذ قراراته كما ذكرنا إلاّ أنه يمتلك عدداً من الصلاحيات أهمها :- تعيين رئيس مجلس الوزراء، وتعيين القضاة في المحكمتين الفدرالية والعليا ويتولى رئاسة القوات المسلحة[١].

أما مجلس الوزراء الذي يتألف من رئيس المجلس وعددٍ من الوزراء اللذين يتم اختيارهم من بين أعضاء مجلس النواب ويصدر الملك أمراً بتعيينهم، ويتولى رئيس المجلس وأعضائه تنسيق السياسة الخاصة بالدولة وتقديم المشورة والنصح للملك واداء الوظائف الاساسية والرسمية وتنظيم السياسات الحكومية والقيام بتحمل اعباء المسؤولية الملقاة على عاتق مجلس الوزراء بعدّه الجهة المنفذة للسياسات العامة وقمة الهرم السياسي في النظام القائم[٢].

وتمتد السلطة التنفيذية للاتحاد لتشمل جميع المسائل المتعلقة بالجهة البرلمانية التي تسن القوانين، مثلما تمتد السلطة التنفيذية لولاية من الولايات الى المسائل التي تسن الهيئة التشريعية لتلك الولاية القوانين والتشريعات بشأنها[٣].

فضلاً عن أن هناك مؤسسات تعمل تحت إشراف مجلس الوزراء وتساهم في عملية صنع السياسات العامة، وأهمها : المجلس الاستشاري والاقتصادي القومي الذي يُعد بمثابة منتدى لحل المشكلات العالقة، وبلورة الأفكار والمقترحات التي تساهم في صياغة السياسات العامة، ووحدة التخطيط الاقتصادي التي تساهم في وضع الخطوط العريضة للسياسات الحكومية واستراتيجيتها وتقييم المشروعات والبرامج التنموية وتقديم النصح والمشورة للحكومة في القضايا الاقتصادية وإجراء البحوث والدراسات الاقتصادية لخدمة التنمية[٤].

يضاف الى ذلك ان السلطة التنفيذية لها دور آخر في السياسات العامة للبلاد من خلال سلطاتها في اجراء البحوث وتوفير رعاية المراكز التجريبية ومراكز التعبير عن الرأي، وتقديم

---

١ – عطا الله سليمان الحديثي واسراء كاظم الحسني، "تعدد القوميات في ماليزيا ودورها في تطور نظامها السياسي واستقراره"، مجلة كلية التربية، العدد ١٣، (الكوت : ٢٠١٣)، ص ٢٣٣.

٢ – المصدر نفسه، ص ٢٣٣.

٣ – المادة ٨٠ من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام ١٩٥٧ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠٠٧.

٤ – سعد علي حسين، "السياسات العامة في ماليزيا قراءة في آليات صنعها وخصائصها"، **مجلة السياسية والدولية**، العدد ٢١، (بغداد : ٢٠١٢)، ص ١٧٥.

المشورة والمساعدة الفنية الى حكومة الولاية، وتوفير التثقيف والرعاية وتعبير أي من سكان الولاية عن رأيه فيما يتعلق بأية مسألة تسن الهيئة التشريعية قوانينها بشأنها[1].

ت- السلطة القضائية، يأتي في المرتبة الثالثة لفواعل صنع السياسات العامة في ماليزيا السلطة القضائية التي تتكون من :

- توجد هناك محكمتان عليتان متساويتان في الصلاحيات والمرتبة وهما : المحكمة العليا في الملايو والمحكمة العليا في ولايتي صباح وساراداك.
- محكمة الاستئناف "محكمة رايوان"، ولها صلاحيات الفصل في الاستئناف على قرارات المحكمة العليا أو أحد قضاتها، أو أي اختصاصات اخرى قد تمنح بموجب القانون الاتحادي.
- المحكمة الاتحادية "محكمة برسكوتوان"، ولها صلاحية الفصل في استئناف قرارات محكمة الاستئناف[2]. ولها صلاحية تحديد أي مسألة حول ما إذا كان القانون أو التشريع لسياسة ما الذي يسنه البرلمان أو الهيئة التشريعية للولاية قانوناً أو تشريعاً باطلاً كأن يتعلق بمسألة ليس من صلاحيات البرلمان او الهيئة التشريعية سن تشريعات بشأنها[3]. ويمكن لحاكم الدولة أن يطلب رأي المحكمة الاتحادية حول مسألة تتعلق بالدستور سواء ظهرت أم بدا له أنها ظهرت، وتكشف المحكمة الاتحادية بشكل علني عن رأيها بخصوص أية مسألة محالة اليها[4].

ث- مجلس الحكام، ويتألف من حاكم الدولة وحكام الولايات ونواب الحكام، وله مهام تبدأ بإنتخاب حاكم الدولة ونائبه، والموافقة أو عدم الموافقة على تعميم أي قوانين أو شعائر أو طقوس دينية على الاتحاد ككل، ومنح الموافقة أو الامتناع عن منحها لأي قانون أو تشريع وتقديم النصح أو المشورة بشأن أي وظيفة تتطلب بموجب الدستور موافقة المجلس، أو يجب ان يقدم عن طريق أو بعد التشاور مع المجلس، ويحق للمجلس التداول في مسائل السياسة الوطنية وفي

---

١ – المادة ٩٤ من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام ١٩٥٧ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠٠٧.

٢ – المادة ١٢١ من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام ١٩٥٧ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠٠٧.

٣ – المادة ١٢٨ من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام ١٩٥٧ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠٠٧.

٤ – المادة ١٣٠ من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام ١٩٥٧ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠٠٧.

أي امد اَخر يراه مناسباً، كما ينبغي استشارة مجلس الحكام قبل إحداث أي تغيير في السياسة التي تؤثر على العمل الاداري[١].

ج- المجلس الوطني للحكم المحلي، ويتألف من وزير يترأس المجلس وممثل عن كل ولاية، ومن مهام هذا المجلس وبالتشاور مع الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية صياغة سياسة وطنية لتعزيز وتطوير ومراقبة أداء الحكم المحلي في أرجاء الاتحاد ومن أجل إعداد قوانين متعلقة بها، وتتبع الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية صيغة هذهِ السياسة، ويجب على الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية استشارة المجلس الوطني للحكم المحلي حول أي تشريع مقترح يتعلق بالحكم المحلي، وعلى المجلس تقديم النصح والمشورة الى هاتين الحكومتين حول أي من المسائل المتشابهة[٢].

ح- مجالس الولايات التشريعية والتنفيذية، لكل ولاية هيئة أو مجلس تشريعي يقوم بوضع السياسات والتشريعات الخاصة بالولاية، أما المجالس التنفيذية فهي بمثابة مجالس وزارات لحكومات الولايات، ولها صلاحيات ومهام تتعلق بوضع السياسات العامة الخاصة بالولايات وسن التشريعات والقوانين التي تقع ضمن اختصاصها[٣].

٢- الفواعل غير الرسمية المؤثرة في صنع السياسات العامة في ماليزيا

يمكن القول ان الفواعل غير الرسمية لا تضطلع بدور فاعل ومؤثر في عمليتي صنع وتنفيذ السياسات العامة في ماليزيا[٤]. إلاّ أن الاحزاب السياسية تؤثر في عملية صنع السياسات العامة من خلال وجود ممثليها كأعضاء في السلطة التشريعية ووزراء في السلطة التنفيذية هذا من جهة، ومن جهة أخرى تقوم الاحزاب السياسية وجماعات المصالح بإصدار ونشر بيانات واعلانات علنية حول عوامل قوة وضعف أي خطة أو سياسة عامة والتأثيرات السلبية أو الايجابية لتلك السياسة، وتعمل الاحزاب السياسية وجماعات المصالح في ماليزيا على التأثير في توجيه الرأي

---

١ – المادة ٣٨ من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام ١٩٥٧ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠٠٧.

٢ – المادة ٩٥ من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام ١٩٥٧ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠٠٧.

٣ – عطاالله سليمان الحديثي واسراء كاظم الحسني، مصدر سبق ذكره، ص٢٣٦.

٤ – جابر عوض، صنع السياسات العامة في ماليزيا : المحددات والخصائص، في :
https://٢u.pw/EXwBj

العام بشأن ما هو مطلوب تحقيقه في السياسات العامة الحكومية[1]. يضاف الى ذلك مساهمة المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص في اقتراح خطط التنمية الماليزية.

ثانياً – المؤسسات المساهمة في تنفيذ السياسات العامة في ماليزيا

لعل اهم المؤسسات المساهمة في تنفيذ السياسيات العامة في ماليزيا هي ما يأتي :

١- السلطة التنفيذية، وهي الجهة المسؤولة بشكل اساس على متابعة وتنفيذ السياسات العامة بحسب ما يخولها بذلك الدستور الماليزي، ويتبع السلطة التنفيذية العديد من المؤسسات والهيئات تكون مهمتها تنفيذ السياسيات العامة المختلفة في البلاد، مثل مجلس القوات المسلحة، ولجنة الخدمات المدنية، ولجنة الخدمات القضائية والقانونية، ومفوضية خدمات التربية، ومفوضية قوات الشرطة[2]. ولكل طرف من أطراف السلطة التنفيذية ابتداءً من حاكم الدولة مروراً برئيس مجلس الوزراء وصولاً الى مجلس الوزراء والهيئات الأدنى مهام وصلاحيات يحددها الدستور يساهم من خلالها في تنفيذ السياسيات العامة لماليزيا.

٢- السلطة التشريعية، يكون تأثير السلطة التشريعية في عملية تنفيذ السياسات العامة من خلال وجود حاكم الدولة بعدّه طرفاً اساسياً في السلطة التشريعية وبالمقابل قمة هرم السلطة التنفيذية، كما ان للسلطة التشريعية صلاحيات مراقبة باقي الاجهزة الحكومية وغيرها ذات الصلة في عملية تنفيذ السياسات العامة في ماليزيا.

٣- السلطة القضائية، يتمثل تأثير السلطة القضائية في عملية تنفيذ السياسات العامة في ماليزيا من خلال صلاحيات المحكمة الاتحادية في فض النزاعات الخاصة بين الولايات فيما بينها أو فيما بين الحكومة وإحدى ولاياتها[3] عند الاختلاف في مجال تنفيذ سياسة ما أو معالجة قضية معينة.

١ – سعد علي حسين، "السياسات العامة في ماليزيا... "، مصدر سبق ذكره، ص ١٧٦.

٢ – يُنظر : المواد ١٣٢، ١٣٣، ١٣٧، ١٣٨، ١٣٩، ١٤٠، ١٤١، ١٤٤ من دستور من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام ١٩٥٧ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠٠٧.

٣ – المادة ١٢٨ من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام ١٩٥٧ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠٠٧.

٤- المجالس التنفيذية في الولايات، وهي التي تكون بمثابة حكومة أقل من مستوى الحكومة المركزية وأعلى من مستوى الحكومات المحلية، وهي مجالس لها صلاحيات كبيرة في تنفيذ السياسات العامة من قبل كل مجلس في الولاية التي يحكمها[١].

ثالثاً – تقييم السياسات العامة في ماليزيا

تُعد التجربة الماليزية في مجال السياسات العامة ناجحة أسوة بباقي المجالات والقطاعات الأخرى التي استطاعت ماليزيا النجاح فيها وتحقيق تجربة تنموية متميزة على المستوى الآسيوي بخاصة والمستوى العالمي بعامة، وإذا أردنا تقييم السياسات العامة في ماليزيا من خلال الجوانب التي تم تناولها في موضوعنا هنا فضلاً عما حققته ماليزيا من تطور ونجاح في السياسات العامة المختلفة التي اعتمدتها يمكن تأشير عددٍ من الملاحظات أهمها :

١- بالرغم مما عانته ماليزيا من فقر مدقع تحت الاستعمار البريطاني ومن الثورة الشيوعية بعدها، ومن تعقيدات عرقية هددت بتفجير الوضع بين الملايو والصينيين والهنود لسنوات عدة، ومن اختلافات دينية هددت بتفجير الوضع بين المسلمين والبوذيين والهندوس والمسيحيين، بيد أنّ هذهِ الدولة استطاعت في ظل اعتمادها على سياسات عامة سياسية وتعليمية واقتصادية وسكانية وصحية وغيرها، أن تحقق حالة من الاستقرار السياسي وحالة من التوافق والتعايش العرقي والديني، وتطور اقتصادي كبير واستقرار امني على الصعيد الداخلي[٢].

٢- اولت الحكومة الماليزية اهتماماً كبيراً للاستثمار في الانسان (التعليم والتدريب)، بعدّه الهدف والوسيلة لأي سياسة عامة، بحيث تنفق الحكومة الماليزية ما يقارب ٢٠-٢٥٪ من ميزانيتها السنوية العامة للدولة على مجال التعليم، وهذه الميزانية تعد من أعلى الميزانيات التي تخصص للتعليم على المستوى العالمي[٣].

١ – يُنظر : عطا الله سليمان الحديثي واسراء كاظم الحسيني، مصدر سبق ذكره، ص ٢٣٦.

٢ – محسن صالح، "النموذج السياسي الماليزي وادارة الاختلاف"، **قضايا**، (الدوحة : ٢١ حزيران ٢٠١٢)، ص٢.

٣ – محسن صالح، مصدر سبق ذكره، ص٦.

٣- المعتاد أن يتم صياغة السياسات العامة في ماليزيا على شكل خطوط طويلة الأجل وأخرى قصيرة الأجل، وبعدها تطلق بصيغة رسمية على شكل صعد مختلفة منها :

- الخطة العامة المعروفة "Outline Perspective Pin"(OPP)
- الخطة الخمسية.
- الخطة السنوية.
- رؤية : (Vision) [١].

٤- تتمتع السلطة التنفيذية في النظام الماليزي بصلاحيات واسعة في مجالي تنفيذ وتقييم السياسات العامة وحتى في مجال صنعها مقابل ضعف دور السلطة التشريعية في ذلك.

٥- تكمل السياسات العامة في ماليزيا الواحدة للأخرى، فمثلاً حينما يتم صياغة إحدى السياسات الاقتصادية كالسياسة الصناعية أو السياسة الزراعية أو السياسة المالية أو السياسة التجارية، فإن مجمل هذهِ السياسات يجب صياغتها على اعتبار أنها تشكل أجزاءً مترابطة لسياسة اقتصادية واضحة الأطر تشترك في اقتراحها وصياغتها وتنفيذها مجمل الانشطة الاقتصادية على أساس أن كلاً منها تؤثر وتتأثر بالسياسات الأخرى[٢].

٦- اعتمدت ماليزيا من ضمن سياساتها العامة على الاهتمام بتحسين المؤشرات الاجتماعية لرأس المال البشري الاسلامي، وذلك عن طريق رفع المستوى المعاشي والتعليمي والصحي ولا سيما للسكان الاصليين من الملايو.

٧- تدخل مشاريع القرارات والقوانين والسياسات العامة في مفاوضات مستمرة بين الاحزاب السياسية القائمة على أسسٍ عرقيةٍ، الأمر الذي يجعلها تحظى بالاتفاق ومن ثم الإقرار من قبل مكونات المجتمع الماليزي العرقية المختلفة[٣].

٨- تتميز اجهزة وفواعل صنع السياسات العامة في ماليزيا عن غيرها بوجود مجالس وهيئات متخصصة ومختلفة بتقديم الخطط والدراسات الى السلطات التشريعية والتنفيذية بغية اصدار

١ – سعد علي حسين، "السياسات العامة في ماليزيا..."، مصدر سبق ذكره، ص ١٧٧.

٢ – سعد علي حسين، تجربة التنمية الماليزية، في : www.adhwaa.org

٣ – عبد الحافظ الصاوي، "قراءة في تجربة ماليزيا التنموية"، **مجلة الوعي الاسلامي**، العدد ٤٥١، (الكويت : ٢٠٠٣)، ص ٦٣.

تشريع لمعالجتها كالمجلس الوطني الحكم المحلي، فضلاً عن أن هناك ما يسمى بالمفوضيات أو المجالس المتخصصة بالتخطيط وتقديم المشورة للحاكم أو رئيس مجلس الوزراء بخصوص عددٍ من السياسات العامة لصنعها وتنفيذها وتقييمها.

المبحث الثالث

السياسات العامة في الولايات المتحدة الامريكية

لا يخفى على أحدٍ أن تجربة السياسات العامة في الولايات المتحدة الامريكية هي اعرق واهم التجارب على المستوى العالمي إذ نشأت وتطورت دراستها في الجامعات والمؤسسات الاكاديمية الامريكية وحظيت باهتمامٍ كبيرٍ في ميدان التطبيق من قبل الجهات الرسمية ومراكز صنع القرار في الولايات المتحدة الامريكية ساهم في ذلك التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها الساحة الداخلية الامريكية منذ العقود الأولى للقرن العشرين.

أولاً – فواعل صنع السياسات العامة في الولايات المتحدة الامريكية

تشترك في عملية صنع السياسات العامة في الولايات المتحدة الامريكية مجموعة من الفواعل والمؤسسات الرسمية منها التي حدّدها الدستور وكذلك غير الرسمية، ويمكن إيجازها بالشكل الآتي :

١– الفواعل الرسمية، وتتمثل بـــ :

أ– السلطة التشريعية، وتسمى في الولايات المتحدة الامريكية بـ "الكونغرس" ويتكون من مجلسين: مجلس الشيوخ، ومجلس النواب. يضم الاول شيخين عن كل ولاية بصرف النظر عن حجم السكان يتم انتخابهم لمدة (٦) سنوات، يتجدد ثلثهم كل سنتين، أما المجلس الثاني فيضم (٤٣٠) عضواً بحسب حجم سكان كل ولاية[١]. وللكونغرس بمجلسيه صلاحيات تشريعية واسعة وله الحق في طرح مشاريع لمختلف القوانين والسياسات الاقتصادية والسياسية والصحية والتعليمية والدفاعية وحتى حالة اعلان الحرب[٢]. وبغية تحقيق فاعلية أكثر في العمل على البت في العدد الكبير من مشاريع القوانين كسياسات عامة يأتي دور نظام اللجان المتخصصة في الكونغرس فهنالك لجان دائمة منها ٢٢ لجنة دائمة في مجلس النواب و ١٦ لجنة دائمة في مجلس الشيوخ، فضلاً عن

١ – حسن سيد احمد اسماعيل، **النظام السياسي للولايات المتحدة الامريكية وانكلترا**، (القاهرة : دار النهضة العربية، ط١، ١٩٧٦)، ص١٢.

٢ – للمزيد يُنظر : وزارة الخارجية الامريكية، **موجز نظام الحكم الامريكي**، (واشنطن : وزارة الخارجية الامريكية، بلا)، ص ٩٦ – ٩٧.

وجود عددٍ من اللجان المشتركة بين المجلسين، وتكمن اهمية اللجان البرلمانية بقيامها بالأعمال الاساسية التفصيلية في دراسة القوانين والسياسات المقترحة ووضعها في صيغتها النهائية أو التخلي عنها ويُعد قرار اللجنة هو الفيصل في تحديد مستقبل أي مشروع أو قانون(١).

وتأتي أهمية الكونغرس في صنع السياسات العامة من الصلاحيات التشريعية الواسعة التي يمتلكها في مجال إقرار سياسات عامة معينة ورفض أخرى مقترحة غيرها.

ب- السلطة التنفيذية، يأتي الرئيس على قمة هرم السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الامريكية وترتبط به مجموعة من المكاتب المتخصصة والاستشارية ونائب الرئيس، وما يقرب من ١٤ وزارة وعددٍ من الوكالات الرسمية وغير الرسمية(٢).

ويُعد الرئيس كبير راسمي السياسات العامة في النظام الامريكي ويؤدي دوراً فاعلاً في العملية التشريعية ووضع السياسات والتشريعات من خلال اقتراح معظم القوانين التي تصدر في الولايات المتحدة الامريكية، إذ يحيط الرئيس الكونغرس بأحوال الاتحاد من وقت الى آخر والتنبيه على ما يحتاجه المجتمع من تشريعات، ودأب الرؤساء الامريكان على اعتماد أسلوبين في اقتراح التشريعات الى الكونغرس، الاسلوب المباشر ويتمثل بتوجيه خطاب أو رسالة سنوية الى الكونغرس يتم من خلالها اقتراح عدد من القوانين وتوجيه العملية التشريعية، والاسلوب غير المباشر، فيتمثل بإعداد مقترح أو مشروع لقانونٍ ما في مكاتب الهيئة التنفيذية ومن ثم يتم تقديمه الى أحد مجلسي الكونغرس بواسطة أحد الأعضاء المقربين من الرئيس(٣).

يضاف الى ذلك ان للسلطة التنفيذية دوراً آخر في العملية التشريعية تتمثل بإمتداد سلطة الرئيس لتشمل حقه في الموافقة أو الاعتراض على مختلف مشروعات القوانين والقرارات

---

١ – استبرق فاضل شعير، "مقومات رسم السياسة العامة في الولايات المتحدة الامريكية"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية بغداد، ٢٠٠٧، ص ١٠١.

٢ – للمزيد من التفاصيل يُنظر : وزارة الخارجية الامريكية، **موجز نظام الحكم الامريكي**، مصدر سبق ذكره، ص ٥٦-٥٧.

٣ – يُنظر : محمد الحسين ومحمد هلال الرفاعي، "تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الامريكي – دراسة تحليلية"، **مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية**، العدد ٢، المجلد ٢٦، (دمشق: ٢٠١٠)، ص ٥٩٤-٥٩٥.

والسياسات التي تحظى بموافقة مجلسي الشيوخ والنواب[1]، ما يعزز تأثير ودور السلطة التنفيذية في عملية صنع السياسات العامة في النظام الامريكي.

ت- السلطة القضائية، وتتمثل بوجود جهاز قضائي يتكون من المحكمة العليا، ومحاكم الولاية، ومحاكم أولية[2]، ويأتي دور السلطة القضائية في عملية صنع السياسات العامة في الولايات المتحدة الامريكية من صلاحياتها في النظر بدستورية التشريعات والقوانين وتفسيرها، أو تفسير قصد الكونغرس من تشريع مثل هذهِ القوانين أو تقرير ما إذا كان أي قانون أو تشريع يتوافق مع أحكام الدستور أم لا، وبالرغم من عدم وجود نص دستوري على هذهِ الصلاحيات بيد أنها مبدأ استخلصته المحكمة من دراستها للدستور وفهمها إياه[3].

٢- الفواعل غير الرسمية، وتتمثل بـــ :

أ- الاحزاب السياسية، النظام الحزبي في الولايات المتحدة الامريكية وهو نظام تعددي بالرغم من هيمنة حزبين على الحياة السياسية الامريكية هما : الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي وبينهما استقطابٌ متزايدٌ في مجال السياسات العامة داخل الكونغرس وذلك بتحرك الحزب الجمهوري الى الاتجاه المحافظ، في حين يقف الحزب الديمقراطي على الجانب الليبرالي بكل قضايا السياسات العامة الداخلية والخارجية[4]. ويأتي دور الاحزاب السياسية في عملية صنع السياسات العامة من خلال طرحها لقضايا معينة تثير بها الرأي العام المحلي لتأييد إقرارها من قبل السلطات التشريعية من جهة، ومن جهة أخرى من خلال وجود أعضاء الحزبين في مجلسي الكونغرس الذين يؤيدون إقرار سياسة ما أو رفضها.

ب-الرأي العام، يُعرف الرأي العام في الولايات المتحدة الامريكية بأنه : "مجموعة من الآراء والاتجاهات التي تتبناها مختلف الجماعات والافراد في امريكا تجاه النظام السياسي بصفة عامة

---

١ - المصدر نفسه، ص٥٩٧.

٢ - حسن سيد احمد اسماعيل، مصدر سبق ذكره، ص٣١. كذلك يُنظر : استبرق فاضل شعير، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٥.

٣ - وزارة الخارجية الامريكية، **موجز نظام الحكم الامريكي**، مصدر سبق ذكره، ص ١١٥.

٤ - نصر محمد علي، "النظام الحزبي وأثره في اداء النظام السياسي للولايات المتحدة الامريكية (دراسة حالة الحرب على العراق)"، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠١٢، ص١٥٧.

والقضايا الجماهيرية بصفة خاصة"[1]، ويعبر الرأي العام عن نفسه في الساحة الامريكية من خلال قنوات منظمة مثل الاحزاب السياسية، وجماعات المصالح، والوسائل الاعلامية ومسيرات الاحتجاج، ويأتي دور الرأي العام في عمليات صنع القرار والسياسات العامة بقيامه بدور الداعم لسياسة ما أو موقف المعارض لها[2]. ولعل ظاهرة الاحتكام الى الشعب ومحاولة كسب تأييد الرأي العام هي إحدى أوجه تأثير الرأي العام في عملية صنع السياسات العامة، ولذلك عادة ما يستعملها الرئيس بتوظيفه لهذا الرأي للضغط على المشرعين في الكونغرس، لإقرار السياسات أو التشريعات التي يطرحها، إذ ترتكز قيادة الرئيس للرأي العام والاحتكام الى الشعب على عدة أسباب أهمها : أن أعضاء الكونغرس ينصتون للرأي العام، الدعم الشعبي ضروري لنجاح الرئيس، تمتع الرئيس بالشعبية لا يعود الى أدائه لمهامه فقط، بإمكان الرئيس من خلال الحملات الدعائية ان يُسهم في تشكيل وتعبئة الرأي العام لصالح سياسة أو قضية ما هو يتبناها[3].

ت–وسائل الاعلام، تكمن قوة وسائل الاعلام الامريكية بشكل خاص في قدرتها على تعميم الخلافات في المحيط الاجتماعي، ولها قوة تأثير في تصورات الجمهور الامريكي وصناع السياسات وتغيير توجهات الرأي العام وصناع القرار صوب قضايا وسياسات معينة[4].

ث– جماعات المصالح، تقدم جماعات المصالح الامريكية – بمختلف مسمياتها– نموذجاً متفرداً كونها احد قوى المدخلات الاساسية من العملية السياسية في الولايات المتحدة الامريكية، وتعكس بنية وتركيبة هذه الجماعات التنوع الديمغرافي الذي يميز المجتمع الامريكي، وتختلف جماعات المصالح والضغط الامريكية بين اثنية ودينية واقتصادية وغيرها[5]. ولهذه الجماعات

١ – محمد احمد ابو غنيم، "دور المؤسسات الامريكية في تنفيذ السياسة الخارجية للولايات المتحدة الامريكية في فلسطين"، رسالة ماجستير غير منشورة، اكاديمية الادارة والسياسة وجامعة الاقصى، غزة، ٢٠١٣، ص٤٢.

٢ – المصدر نفسه، ص٤٢.

٣ – اشرف السعيد، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام السياسي الامريكي، في : http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=٢٢٠٣٢٠&eid=٤٧٤٨

٤ – يُنظر : محمد احمد ابو غنيم، مصدر سبق ذكره، ص ٤١.

٥ – يُنظر : محمد صالح، دور الجماعات الضاغطة في صناعة القرار السياسي في الولايات المتحدة الامريكية، في : https://٢u.pw/٣٢UU٦

اهدافها ووسائل تأثيرها وغالباً ما تكون قريبة من مؤسسات ومراكز صنع القرار، ويكون اعضاء هذه الجماعات على احتكاك دائم مع المسؤولين واعضاء الكونغرس الى جانب الخبراء ووسائل الاعلام، بعدّهم يندرجون ضمن فئة المعنيين، وهم فاعلون كثيرو الحضور في ميدان صنع السياسات العامة، كونها تأتي استجابةً على المشاكل والمتطلبات الوافدة على صانع القرار [١].

ج- مراكز الفكر والابحاث، وهي مؤسسات مستقلة تعود نشأتها الى عام ١٩٠٠ بهدف إجراء الابحاث المتصلة بالسياسة، إذ تسد فراغاً بين العالم الاكاديمي من جهة وبين عالم الحكم من جهة أخرى، وتعمل على تزويد المسؤولين بالنصائح السياسية كون مهمتها الاساس منذ نشأتها هي خدمة الصالح العام عن طريق تزويد السلطات التشريعية والتنفيذية بوجهات نظر ونصائح تتعلق بالسياسات العامة التي تخدم الامة[٢]. وبدت هذه المراكز ظاهرةً امريكيةً بإمتياز، وثمة فاصل يميز مراكز الفكر الامريكية عن مثيلاتها في الدول الاخرى، يتجلى بقدرة هذه المراكز في الولايات المتحدة الامريكية على المشاركة بشكل مباشر وغير مباشر في عمليات صنع السياسات العامة، وهناك تقبل كبير من قبل صُنّاع القرار لنصائح واستشارات تلك المراكز حول موضوعات السياسات العامة[٣].

تتمثل مشاركة مراكز الفكر والابحاث في عملية صنع السياسات العامة من خلال تقييم السياسات السابقة , ووضعها في إطارها التاريخي والسياسي السليم، وتحديد الآثار بعيدة المدى للسياسات المتبعة، وطرح الأفكار والآراء الجديدة، واقتراح السياسات البديلة , تقديم المشورة والنصح لمؤسسات الدولة أحياناً في حال طلبها، وتدريب جيل جديد من القيادات الفكرية والسياسية ليكون جاهزاً لتسنم الإدارات السياسية العامة للدولة، وعقد الندوات والمؤتمرات ونشر التقارير وتقديم التحليلات , لتسويغ سياسات معينة أو نقدها أو لترويج أفكار جديدة وتعميمها[٤].

---

١ – يُنظر : المصدر نفسه.

٢ – يُنظر : رنده علوان حسين، "مؤسسة راند الأمريكية ودورها في السياسة الخارجية الأمريكية"، **مجلة السياسية والدولية**، العدد ٢٣، (بغداد : ٢٠١٣)، ص ٣٣٩.

٣ – يُنظر : سعيد عبد الهادي، مراكز الفكر الامريكي... قراءة في خرائط مراكز الفكر الامريكية، في : http://www.almutmar.com/index.php?id=٢٠٠٧١٠٥٥٨

٤ – هزار صابر امين، مراكز التفكير ودورها في التأثير على صنع السياسة، في : http://fcdrs.com/mag/issue-٤-٢.html

ثانياً– المؤسسات والقوى المؤثرة في تنفيذ السياسات العامة في الولايات المتحدة الامريكية

تشترك بعملية تنفيذ السياسات العامة في النظام الامريكي مجموعة من المؤسسات والقوى الرسمية وغير الرسمية، وتتمثل بـــ :

١– **المؤسسات الرسمية**، وهي :

أ– السلطة التشريعية، ويتجلى تأثيرها في عملية تنفيذ السياسات العامة بحسب الدستور الامريكي من خلال عدد من الوسائل يعتمدها الكونغرس لمراقبة السلطة التنفيذية وأهمها وظيفة الإشراف التي تُعد الاكثر فاعلية وتضمن التزام السلطة التنفيذية في القوانين والتشريعات ويقوّم بها أداء الاجهزة التنفيذية[١].

ويمكن أن تتخذ اعمال الاشراف التي يقوم بها الكونغرس تجاه السلطة التنفيذية عدة اشكال اهمها[٢] :

- المشاورات الرسمية مع السلطة التنفيذية والاطلاع على التقارير الواردة منها.
- إسداء النصح والمشورة من قبل مجلس الشيوخ للسلطة التنفيذية في ما يخص تعيينات كبار الموظفين وعقد المعاهدات.
- التحقيقات التي تجريها اللجان البرلمانية المختلفة.
- الاجتماعات غير الرسمية بين مسؤولي السلطة التنفيذية والمشرعين.
- عضوية اعضاء الكونغرس في اللجان الحكومية.

ب– السلطة التنفيذية، تبدو السلطة التنفيذية في النظام الامريكي إحدى أقوى السلطات التنفيذية على صعيد الانظمة الديمقراطية، ويعد رئيس الدولة هو الوحيد الذي يمتلك السلطة التنفيذية، ولا يتقاسم السلطة مع رئيس وزراء كما في النظام البرلماني، وهناك المكتب التنفيذي للرئيس الامريكي ويشمل العديد من الهيئات الفنية ومنها : مكتب الادارة والميزانية، ومجلس الامن

١ – وزارة الخارجية الامريكية، **موجز نظام الحكم الامريكي**، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٩.

٢ – المصدر نفسه، ص ١٠٩.

القومي، ووكالة المخابرات المركزية، ومجلس المستشارين الاقتصادين، وترتبط بالرئيس الحكومة التي تتكون من (١٥) عضواً كل واحد منهم مسؤول عن قسم وزاري، وللرئيس الامريكي سلطات كبيرة على الادارة، مثلما يتمتع بسلطات بشأن العلاقات الخارجية والدفاع، مثلما له سلطة تعيين الموظفين، وسلطة الرقابة على تطبيق القوانين وتنفيذ السياسات العامة وبذلك فهو يمتلك سلطة قانونية لتنفيذ التشريعات، ويمكن له بالأوامر التنفيذية الرئاسية أن يتدخل في مسائل لم يتطرق إليها القانون، مثلما يؤدي الرئيس دوراً اساسياً في مجال الدفاع، فهو من يحدد العقيدة العسكرية للولايات المتحدة الامريكية[١].

ت- السلطة القضائية، تمارس السلطة القضائية دورها في عملية تنفيذ السياسات العامة عن طريق الرقابة القضائية لدستورية القوانين وفي حدود اختصاص المحاكم، فمحاكم الولايات تراقب دستورية القوانين الصادرة عن برلمان الولايات وكيفية تنفيذها، والمحكمة العليا تراقب دستورية القوانين الصادرة من برلمانات الولايات بالنسبة للدستور الفدرالي (المركزي) كما انها تراقب دستورية القوانين الفدرالية بالنسبة للدستور الفدرالي وطريقة تطبيقها في الولايات المختلفة[٢]. وتفسر التشريعات والسياسات ومقاصد الكونغرس من تشريعها، وفض النزاعات التي تنشأ عند تنفيذ السياسات العامة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات او بين حكومات الولايات فيما بينها.

٢- **القوى غير الرسمية**، تؤثر القوى غير الرسمية المتمثلة بالأحزاب السياسية وجماعات المصالح والرأي العام ووسائل الاعلام ومراكز الفكر في عملية تنفيذ السياسات العامة لكون عدد من هذهِ القوى هو من الاطراف المستفيدة من جراء تنفيذ سياسات عامة معينة ولذلك تقوم بعملية التقييم لهذهِ السياسات ومن ثم تحديد فيما إذا كان هناك من ضرورة لمعارضتها ودفع السلطات الرسمية لعدم اقرارها.

---

١ - للمزيد من التفاصيل يُنظر : النظام الرئاسي الامريكي، في : www.yemenintransition.com

٢ - حسن سيد احمد اسماعيل، مصدر سبق ذكره، ص٣٢.

ثالثاً – تقييم السياسات العامة في الولايات المتحدة الامريكية

يمكن تسجيل عدد من الملاحظات والتقييمات فيما يخص تجربة الولايات المتحدة الامريكية في ميدان السياسات العامة، وهي :

١- يُعد نموذج السياسات العامة في الولايات المتحدة الامريكية من أعرق النماذج أن لم يكن أولها في مجالات الاهتمام الاكاديمي والتطبيق الرسمي الذي اعتنت به الادارات الامريكية وجسدته على ارض الواقع.

٢- تُعد التجربة الامريكية في السياسات العامة ناجحة في مختلف الجوانب وحققت بها الولايات المتحدة الامريكية تنميةً وتطوراً في المجالات السياسية والاقتصادية والتعليمية والصحية والبيئية ومجالات الطاقة وغيرها، وعلى الصعيدين الداخلي والخارجي.

٣- هناك تداخل في السلطات في عمليتي صنع وتنفيذ السياسات العامة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية إذ تمارس السلطة التشريعية دوراً مؤثراً في عملية تنفيذ السياسات العامة وبالمقابل تمارس السلطة التنفيذية دوراً مؤثراً في عملية صنع السياسات العامة.

٤- يختلف النموذج الامريكي في السياسات العامة عن غيره من النماذج من حيث تأثير وفاعلية الفواعل الرسمية وغير الرسمية في كل من عمليتي صنع وتنفيذ السياسات العامة إذ تتداخل صلاحيات السلطات من جهة، ووجود فواعل غير رسمية مؤثرة في عملية صنع السياسات العامة مثل جماعات المصالح ومراكز الفكر والابحاث من جهة أخرى.

٥- يتباين موقف ودور الاحزاب السياسية من قضايا ومجالات السياسات العامة فما يتبناه الحزب الجمهوري من سياسات عامة تلزم بالمحافظة تختلف كثيراً عما يتبناه الحزب الديمقراطي من سياسات وقضايا انطلاقاً من توجهاته الليبرالية.

بالاستناد الى ما سبق من التجارب الثلاث يتضح لنا التباين والاختلاف الكبير في مدى ضعف وقوة كل من النماذج الثلاثة التي تمت دراستها، ففي التجربة العراقية كانت هناك معوقات عديدة حالت رؤى تطبيق تجربة ناجحة وفاعلة، في حين استطاعت ماليزيا أن تقدم نموذجاً ناجحاً وحديثاً في ميدان تطبيق السياسات العامة. أما النموذج الأمريكي فيمكن أن يُسجل له قدم ونجاح تجربة السياسات الامريكية أكثر من غيرها.

الباب الثاني

الحكومات المحلية

الفصل الاول

الحكومات المحلية :

الاطار النظري

الفصل الأول

الحكومات المحلية : الإطار النظري

يتضمن هذا الفصل دراسة الموضوعات المتعلقة بمفهوم الحكومات المحلية أو الحكم المحلي بشكل يضمن فهم ومعرفة ما يحتويه هذا الموضوع من مفردات يشملها الإطار النظري ومفاهيمه، وذلك من خلال دراسة الجوانب الآتية :

- نشأة وتطور الحكومات المحلية.
- ماهية الحكومات المحلية.
- العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية.
- الحكومات المحلية والمفاهيم المقاربة.

المبحث الأول

نشأة وتطور الحكومات المحلية

أولاً – نشأة وتطور الحكومات المحلية

تعود فكرة حكم المجتمعات المحلية لنفسها الى عصور قديمة تسبق الدولة في نشأتها وترتبط بالمجتمعات الإنسانية الاولى، بيد إن الحكومات المحلية لم تأخذ شكلها القانوني إلا بعد قيام الدولة الوطنية أو القطرية الحديثة، كما إنها لم تحظى باهتمام الدراسات الأكاديمية إلا في وقت قريب، فقد بدأ الاهتمام بها كحقل معرفي في أواخر القرن التاسع عشر[١]، وقد مرت الحكومات المحلية منذ نشأتها كفكرة لحين وصولها الى الشكل القانوني والمنظم بعدة مراحل تتمثل بما يأتي:

١. **المرحلة البدائية**، وتتمثل هذه المرحلة بالتجمعات المحلية التي ظهرت في العصور الرعوية والزراعية البدائية، إذ كانت هناك علاقة يسيرة بين أفراد المجتمع بحكم تواجدهم في مناطق جغرافية محددة وتسود لديهم أعراف معينة تحكم العلاقات بينهم، فضلاً عن خضوع أفراد هذه المجتمعات لزعيم أو شيخ القبيلة. وهذه التجمعات أو القرى قد وجدت قبل أن توجد الدولة في مفهومها الحديث[٢].

ولعل الهدف من قيام هذه التجمعات يكمن في تسهيل عملية درء المخاطر التي يواجهها الأفراد والمساعدة في تنفيذ المشاريع المشتركة مثل إقامة المعابد والمنازل والمشاغل الصغيرة، ما يسهل على تجمعاتهم عملية تحقيق الاكتفاء الذاتي المتأتي من تقديم الخدمات المتبادلة من قبل أعضاء التجمعات الناشئة[٣].

---

١ – يُنظر : وفاء معاوي ، "الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر" ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة الحاج لخضر – باتنة ، الجزائر ، باتنة ، ٢٠٠٩–٢٠١٠ ، ص ١٣ ."

٢ – ايمن طه حسن احمد ، "المؤشرات المفاهيمية والعملية للحكم الصالح في الهيئات المحلية الفلسطينية" ، رسالة ماجستير ، جامعة النجاح الوطنية ، كلية الدراسات العليا ، فلسطين ، نابلس ، ٢٠٠٨ ، ص ٤٣ .

٣ – عبد الكريم سعيد اسعد ، "دور الهيئات المحلية الفلسطينية في تعزيز المشاركة واحداث التنمية السياسية" ، رسالة ماجستير ، جامعة النجاح الوطنية ، كلية الدراسات العليا ، فلسطين ، نابلس ، ٢٠٠٥ ، ص ١٨ .

ويتمثل ارتباط الافراد بهذه التجمعات أو بالقبيلة التي ينتمون إليها الأساس لضمان استقرار القبيلة وتنظيمها الذي يضمن لأفرادها الحصول على احتياجاتهم الأساسية وتحقيق الأمن الجماعي على الرغم من صغر النظام القبلي وطبيعته آنذاك، ومع تطور المجتمعات وازدياد أعداد أفرادها أدى ذلك الى ظهور شكل جديد من التنظيم يتمثل بوجود اجتماع عام لكل الأشخاص الذكور يتم من خلاله انتخاب رئيس أو زعيم ومجلس للقبيلة، وكان يطلق عليه عند اليونانيين اسم "Magora"، وعند القبائل الاوروبية يسمى "Folkmoot"، وكان هذا المجلس يجتمع للبحث في كل ما يهدد الجماعة أو القبيلة من مخاطر أمنية أو اقتصادية، ويتخذ قراراته بشكل جماعي كي يضمن وحدة القبيلة وبما يحقق الأمن ومقومات الحياة لأفرادها، ومن هنا يمكن عد ذلك، الأساس الأول لنشأة الحكومات المحلية، مثلما يمكن عد مجلس القبيلة الشكل الأول للوحدات المحلية[١].

٢. **المرحلة المدنية،** وتتمثل هذه بمرحلة انتشار وتعدد القرى وتشكّل المدن التي كثر سكانها وتنوعت وتعددت حاجاتهم لتوفير الغذاء لهذه الأعداد المتزايدة، فتعددت الحرف الجديدة التي يزاولها السكان كالصناعة والتجارة، فضلاً عن الحرف البدائية كالزراعة والرعي، وتبلورت حاجتهم الى التفكير في بناء مخازن تحوي منتجاتهم والحفاظ عليها حتى لا تكون عرضة للعوامل الطبيعية وغيرها من المخاطر، ورافقتها ضرورة حراسة هذه المخازن وتأمينها وحماية المحاصيل والأملاك لسكان القرى والمدن، كما أدت طبيعة الحياة الجديدة الى إيجاد أساليب مناسبة تسهم في تنظيم العلاقات بين افراد هذه التجمعات وفض أي نزاعات من الممكن أن تحدث بينهم[٢].

وتكونت هذه المدن والتجمعات من تحالف بين القبائل أدى الى الشراكة فيما بينها وعلى اثرها تأسست هذه التجمعات وأخذت شكل كيانات ووحدات اقليمية وسياسية متنوعة وأكبر حجماً، إذ إنها جاءت نتيجة لشعور أفراد المجتمعات البدائية بضرورة إيجاد تحالف وكيان قوي يحفظ الأمن

---

١ – يُنظر : عبد الكريم سعيد اسعد ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٩ .

٢ – شهيناز ورشاني ، "الحكم الراشد ومتطلبات اصلاح الادارة المحلية في الجزائر" ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة بسكرة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، بسكرة ، ٢٠١٤/٢٠١٥ ، ص ٣١ .

الداخلي ويقوي وسائل الدفاع الخارجي ويعمل على معالجة أي نزاعات داخلية، الأمر الذي كان باعثاً يحدو الكثير من الأفراد الى التفكير بتنظيم أنفسهم داخل وحدات إقليمية إدارية وسياسية أكثر نضجاً وتطوراً، تعمل على تحقيق وتأمين احتياجاتهم المتزايدة والمتنوعة التي أخفق المجتمع البدائي الذين كانوا يعيشون فيه في تأمينها وتوفيرها[١].

٣. **المرحلة الحديثة**، وتشكلت هذه المرحلة عند ادراك سكان القرى والمدن والقبائل أن نمط التنظيم القائم لا يُلبي احتياجاتهم كافة، وأنَّ الجماعة السياسية تمثل الأسلوب الانجح للارتقاء بمستوى مجالات الحياة المختلفة، فكانت النتيجة ظهور الدول التي تطورت الى أن وصلت الى الشكل الحديث والمعاصر الذي هي عليه الآن، وأصبحت الخيار المتبقي أمام تلك التجمعات البدائية كون التجزئة التي هم فيها لا تلبي غرض السيطرة على سكان الاقليم بقدر ما كانت لإشباع فطرة التحرر والاستقلال، فما كان من الدولة بكيانها الوليد إلا أن سعت الى إذابة الانتماءات الصغيرة وصهرها في وحدة كبيرة متماسكة لها القدرة على توفير الحياة الكريمة لأفرادها جميعاً، وكان طابع السلطة المركزية هو الطاغي في المشهد وتمثل في حصر الوظائف والمسؤوليات في يد الدولة، وصار اهتمام الدول بالمرافق العامة وتأمين الوضع الداخلي وترصين وسائل الدفاع الخارجي وتعمل على تحقيق العدل والمساواة بين الناس وتسعى لتوفير الخدمات واشباع الحاجات وتسمح للأفراد بإدارة النشاط الاقتصادي المسمى بالقطاع الخاص[٢].

وكان الحال يقتضي بضرورة فرض الدولة لسيطرتها على الأقاليم والمناطق الخاضعة لها جميعاً، وان تكون جميع الإجراءات المطبقة في أنحائها كافة خاضعة لنظام موحد ومتجانس، وكل هذه الاجراءات هي من اختصاصات الحكومة المركزية أو العاصمة، ومن هنا بدأت فكرة المركزية في إدارة شؤون المجتمع في الدولة الواحدة[٣].

---

١ – يُنظر : شهيناز ورشاني ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣١-٣٢ .

٢ – أمينة قصراوي ، "ادارة المناطق العربية في اسرائيل" ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، ورقلة ، ٢٠١١- ٢٠١٢ ، ص ٤ .

٣ – ايمن طه حسن احمد ، مصدر سبق ذكره ، ص ٤٤ .

ومن ثم تشعبت وظائف الدولة وتعددت صلاحيتها في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وما اعقبها من تطورات شهدتها الساحتين الداخلية والدولية وثورة الاتصالات وتطور مفهوم الدولة من مفهومها الكلاسيكي "الحارسة" إلى دولة الرعاية الاجتماعية، فأصبحت بحاجة ماسة الى التخطيط الفاعل ووضع البرامج المناسبة للتنمية في حياة الفرد والمجتمع بالشكل الذي يضمن بقاء الولاء للدولة وتحقيق الرفاهية لمواطنيها، الأمر الذي دعا الدولة الى تدعيم جهازها الإداري بما يمكنها من القيام بالمسؤوليات الملقاة على كاهلها، إلا أنَّ تزايد الاعباء على أجهزة الدولة كان سبباً في عدم قدرة الجهاز الإداري الحكومي على مواجهة التحديات المستمرة والمتزايدة، حتى اصبحت معالجة القضايا والمسائل المطروحة بطيئة وغير مواكبة لسرعة التطورات والتحولات في الحاجات والإمكانات في كافة اقاليم الدولة , مثلما واجهت الدولة صعوبات في تحقيق اهدافها تمثلت في الحصول على المعلومات التي من شأنها أن توفر البدائل الملائمة التي بدورها تساعد القيادة المركزية في اتخاذ القرارات الصائبة والسريعة التي تحقق الفائدة المنتظرة لسكان كل الوحدات من تقديم الخدمات وتوفير الاحتياجات وانجاز المشاريع[١].

إنَّ تعدد وظائف الدولة واختلاف المشاكل الادارية على الصعيدين المحلي والوطني نتيجة اتساع رقعة الدولة وزيادة تدخلاتها الاقتصادية والاجتماعية حدا بالدولة الى القيام بتنظيم إدارة جميع المصالح على المستوين المحلي والوطني وتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية مستقلة عن المركز تمارس اختصاصات محددة تمكنها من إدارة المصالح المحلية في ظل المحافظة على الوحدة الادارية والسياسية للدولة , فكانت ذلك ناتجاً عن تنازل السلطة المركزية عن بعض صلاحياتها للسلطات المحلية بغية تمكينها من نيابتها على الصعيد المحلي في إدارة الشؤون المحلية وحل القضايا العالقة بنفسها دون الحاجة الى تدخل حكومة المركز، ويكون ذلك في ظل قوانين وتشريعات تنظم العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية وتكتفي الأولى بالدور الرقابي عليها، وصار للإرادة الشعبية الدور في اتخاذ القرار المحلي من

١ – شهيناز ورشاني ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٢ .

خلال وجود هيئات ومجالس محلية ينتخبها الشعب لتمثيله في تلبية حاجاته وترعى مصالحه على المستوى المحلي(١).

ثانياً – أسباب نشأة الحكومات المحلية

هناك عدد من الأسباب تكاد تكون متشابهة في كل الدول تكمن وراء نشأة الحكومات المحلية، ويمكن إيجازها بما يأتي :

١– **تزايد أعباء وظائف الدولة،** كانت الدولة بشكلها التقليدي "الحارسة" تقوم بمهام عدة أهمها حفظ الأمن الداخلي وتحقيق العدالة والاستعداد للدفاع عن حدودها ومواطنيها، بيد أنَّ المتغيرات الداخلية والخارجية أدت الى زيادة مهام وظائف الدولة فيما بعد لتتدخل في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والصحية والتعليمية وغيرها، هذا التنوع في الوظائف وزيادة أعباء الدولة فرض إنشاء هياكل ومؤسسات تؤدي دور المساعد للدولة في أداء مهامها وخدماتها للمجتمعات المحلية، وتتمثل هذه الهياكل بالحكومات والإدارات المحلية، ما يعني تقلص أهمية العمل بالمركزية الإدارية لصالح اللامركزية الادارية وتطور وتزايد عدد البلديات والمدن وازدياد المشاريع التنموية الخاصة بها(٢).

٢– **التفاوت بين أجزاء اقليم الدولة،** لا يمكن تجاهل مسألة الاختلاف والتنوع في أجزاء الدولة ومناطقها، فمهما تماثلت مختلف اجزاء اقليم الدولة في مسألة معينة أو مجموعة مسائل محددة لا بد من انها ستختلف في مسائل كثيرة أخرى، والظاهرة هذه لا تقتصر على دولة من الدول دون غيرها، فالاختلاف بين الأقاليم يكون متأتياً من الناحية الجغرافية، إذ هناك المناطق الساحلية والصحراوية وغيرها تختلف من حيث التعداد السكاني فمنها مناطق مكتظة وأخرى قليلة السكان وهناك مناطق تزخر بالسياحة مثلاً وهناك المناطق التي تتميز بالمرافق والمؤسسات الصناعية، واخرى تُعد مراكز للزراعة والمنتجات مثلما هناك مناطق تجارية وهكذا، الأمر الذي يفرض بالضرورة الاستعانة بهيئات ومجالس محلية تتولى إدارة شؤون هذه المناطق بحسب

١ – يُنظر : امينة قصراوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥–٦ .

٢ – يُنظر : بسمة عولمي ، "تشخيص نظام الادارة المحلية في الجزائر" ، **مجلة اقتصاديات شمال افريقيا** ، العدد ٤ ، (الجزائر : ٢٠٠٦)، ص ٢٥٨ – ٢٥٩ .

طبيعتها وما تتطلبه من خدمات واحتياجات، إذ من غير الممكن أن تدار كل المناطق على اختلاف عواملها وامكانياتها وموقعها ومشكلاتها بجهاز مركزي مقره العاصمة وبطريقة تعامل واحدة، حتى إنَّ مختلف الدراسات القانونية والادارية والاجتماعية والاقتصادية أقرّت بإجماعها أنَّ العديد من القضايا والمشاكل كالصحة والنقل والتعليم والزراعة والري تختلف بحسب المنطقة وطبيعتها مما يستوجب إدارتها محليّاً[١].

٣- **الحكومات المحلية أكثر ادراكاً للحاجات المحلية،** تهدف انظمة الحكومات المحلية الى إشراك أكبر عدد ممكن من السكان المحليين في إدارة وتنظيم وتوفير احتياجاتهم وشؤونهم المحلية، انطلاقاً من مبدأ أنَّ هؤلاء السكان هم أكثر دراية وتفهماً للحاجات والرغبات والمشاكل المحلية التي تواجههم من موظفي الإدارة المركزية الذين لا يتوافر لدى الكثير منهم الإدراك المناسب لما يحتاجه سكان المجتمعات المحلية المختلفة ولا التحسس بحاجة ومشاكل أهالي هذه المجتمعات[٢]، ما يؤكد أحد مبررات نشوء الحكومات المحلية وتفعيل عملها من قبل الحكومات المركزية.

٤- **تدريب المواطنين على أساليب الحكم،** يُعد منح المجال للسكان المحليين لانتخاب مجالس وهيئات محلية لإدارة شؤونهم فرصة تدريب عملي على أساليب الحكم النيابي ويساعدهم ويؤهلهم فيما بعد لحسن أداء الوظائف النيابية الأجّل شأناً كعضوية مجالس النواب أو البرلمانات، كما أنَّ شعورهم بالدور الملقى على عاتقهم في إدارة وحكم مرافقهم وشؤونهم المحلية من شأنه أن يعزز من ولائهم ووطنيتهم ويرفع كرامتهم ويزيد اشعارهم بحقوقهم الوطنية والواجبات والتكاليف القومية، وهو أمر يُعد من أهم الضمانات الحيوية للأمم.

ويُجمع الكثير من الكتاب بأنَّ المجالس المحلية هي مدارس لتخريج أفضل أعضاء المجالس النيابية وموظفي الدولة، وأنَّ تجارب التاريخ الحديث أثبتت أنَّ قيام السلطات المحلية يُشكل شرطاً

---

١ – يُنظر : ياقوت قديد ، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية دراسة حالة ثلاث بلديات" ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة ابي بكر بلقايد ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ، الجزائر ، تلمسان ، ٢٠١٠ – ٢٠١١ ، ٥٦ – ٥٧ .

٢ – عبد الرزاق إبراهيم الشيخلي ، **الادارة المحلية دراسة مقارنة** (عمان : دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط ١ ، ٢٠٠١) ، ص ٢٢ .

أساس لقيام ديمقراطية ناجحة مستقرة، ويفسرون ذلك بأنَّ الحكومات المحلية الفاعلة تكفل اتصال وثيق بين المواطن وحكامه، ووجود الحكومات المحلية الى جانب الحكومة المركزية يُكثر هذه الاتصالات ويقوي الروابط ويوفر الكفاءات السياسية[١].

٥- **تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية**، إذا قامت الحكومة المركزية بإدارة كافة المرافق العامة منها والمحلية فإنَّ ذلك لا يحقق العدالة في توزيع الأعباء المالية بالنسبة لدافعي الضرائب، كون الحكومة المركزية ستقوم بمشيئتها بتوزيع ما جمع لديها من مال على المرافق العامة، وبحسب القوانين والخطط المعتمدة لديها، الحال الذي قد يؤدي الى حصول أضرار لبعض المرافق وحتى الأفراد من هذا التوزيع. أما في حال تبني نظام الحكومات المحلية فإن توزيع الأموال سيتم بالشكل الذي يتناسب ورغبة سكان الوحدات المحلية، فضلاً عن ذلك فإن الضرائب والأموال التي يدفعها السكان المحليون لمرافقهم المحلية سيتم صرفها على هذه المرافق بالذات، وهنا يتحقق مبدأ العدالة الاجتماعية التي بموجبها يتساوى المواطنون في تحمل دفع الضرائب وكذلك الاستفادة منها عند توزيعها فيما بعد[٢].

٦- **تيسير الإجراءات والقضاء على الروتين**، إنَّ وجود الهيئات المحلية الفاعلة التي تقدم الكثير من الخدمات وتدير الشؤون الخاصة بالسكان المحليين يؤدي الى المساعدة في تيسير الاجراءات الإدارية والقضاء على الروتين الاداري، ما يساهم في معالجة القضايا والمشاكل المحلية في مستواها المحلي دون الرجوع الى الحكومة المركزية في العاصمة، ما يعني أنَّ الحكومات المحلية تساهم في توفير المال وتقليل الجهد والاقتصاد في الوقت نفسه عند معالجتها للقضايا المحلية الخاصة بسكانها[٣].

---

١ – محمد عبدالله العربي ، **نظام الادارة المحلية فلسفته واحكامه** ، (القاهرة : دار القلم ، بلا تاريخ) ، ص ١٦ – ١٧.

٢ – عبد الرزاق إبراهيم الشيخلي ، **الإدارة المحلية دراسة مقارنة** ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٢ .

٣ – يُنظر : المصدر نفسه ، ص ٢٣ .

المبحث الثاني
ماهية الحكومات المحلية

أولاً – مفهوم الحكومات المحلية

يُعد من الصعوبة بمكان وضع تعريف عام وشامل لمصطلح **الحكومة المحلية Local Government"** في ظل تباين آراء الباحثين والكتّاب حول هذا الموضوع، ولم يتفقوا على تعريف موحد له، إذ إنَّ لكل منهم تعريف يُعبر عن وجهة نظره ووفقاً للنظام السياسي والاجتماعي الذي ينتمي إليه، وهذا الاختلاف يرجع أيضاً الى اختلاف وتباين النظم السياسية والاجتماعية التي نشأ فيها النظام الاداري من جهة، والى اختلاف وتباين وجهات نظر المفكرين والفقهاء حول العناصر المكونة له من جهة أخرى[١]، وقبل التطرق الى التعريفات المتنوعة للحكومات المحلية أو للحكم المحلي سيتم التعرف على الاتجاهات الرئيسة التي ظهرت في مجال تعريفها، ولعل أبرزها ما يمكن تلخيصه في الاتجاهات الثلاثة الآتية[٢] :

الاتجاه الأول الذي وضع تعريفاً للحكومة المحلية استناداً إلى ما يمكن أن تمارسه هذه الحكومة من وظائف، ولكن هذا التعريف لم يكن جامعاً بسبب اختلاف وتعدد وظائف الحكومة المحلية من دولة إلى أخرى بحسب النظام المطبق والسياسة التي تنتهجها الحكومة المركزية من آن لآخر وبحسب مراحل التطور السياسي والفكري لكل دولة.

والاتجاه الثاني الذي نظر إلى أهداف نظام الحكومة المحلية، إلا أنَّ الملاحظ أن وضع تعريف للحكومة المحلية عن طريق أهدافها لن يؤدي إلى الوصول إلى تعريف مؤسس على الأصول الفنية فضلاً عن أنَّ الأهداف المرجوة من الحكومات المحلية تختلف من زمن إلى آخر ومن مرحلة تاريخية إلى أخرى، فأهداف الحكومات المحلية في القرن العشرين قد اتسعت وتنوعت عمَّا كانت عليه في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر.

---

١ – حمود القديمي ، مفهوم الادارة المحلية وعلاقته بالمفاهيم المشابهة ، في :
http://dralqudaimi.blogspot.com/٢٠١٢/٠٤/blog-post.html (٢٠١٦/٦/١٦)

٢ – عبدالرزاق ابراهيم الشيخلي ، **الإدارة المحلية – دراسة مقارنة** ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٧-١٩ .

أما **الاتجاه الثالث** والأخير فهو الاتجاه السليم الذي ينظر بعين الاعتبار إلى جوهر نظام الحكومة المحلية أو الحكم المحلي، ومبناه وهيئته والمقصود بذلك الهيكل : الجهاز الإداري لهذا النظام الذي يتكون من المجالس المحلية إضافة إلى الجهاز التنفيذي للخدمات المحلية، اللذان يكونان جوهر نظام الحكومة المحلية.

ويمكن إيراد عدد من تعريفات الحكومات المحلية أو الحكم المحلي التي يتم تداولها لدى الكتاب والباحثين، إذ عرّف المتخصصون البريطانيون نظام الحكومة المحلية بأنه : **(حكومة ذاتية محلية فيما تتعلق بنطاق الإدارة فقط دون التشريع)**، وهذا التعريف يستهدف النطاق والمجال ولكنه ليس تعريفاً وافياً كما أنَّه ليس بالتعريف الفني الدقيق كونه ينطبق على نظام الحكومة المحلية المطبق في الدول الموحدة إلا إنه لا يصلح لتعريف الحكومات المحلية السائدة في الدول الفيدرالية أو الاتحادية كالولايات المتحدة الأمريكية ويوغسلافيا وسويسرا[(١)].

ويُعرف قاموس اوكسفورد الحكومة المحلية بـ "أنها مكونة من مجموعة أشخاص لمكان معين انتخبوا من قبل السكان المحليين"، ويُعرف الكاتب الفرنسي أندريه ديلوبادير الحكومة المحلية هي "اصطلاح وحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها"، ويُعرفها الكاتب البريطاني كرام مودي بأنها "مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين، وسكان الوحدة المحلية ويُعد مكملاً لأجهزة الدولة"[(٢)].

وعرَّفها مصطفى الجندي بقوله : "يوجد الحكم المحلي حيث تتوافر أجهزة إدارية محلية تتولى تصريف الشؤون المحلية في حدود السلطات المخولة لها من الحكومة القومية في إطار الدستور"[(٣)]، ويُعرفها الكاتب العربي آدم الزين بأنها : "نقل سلطات حقيقية الى هيئات محلية داخل الاقليم لتمارسها أجهزة محلية تنال رضا المواطنين"[(٤)].

١ – مصطفى الجندي ، **الحكم المحلي والديمقراطية** (الاسكندرية : منشأة المعارف ، ١٩٦٧) ، ص ٤٠–٤١.
٢ – شهيناز ورشاني ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٥ – ٣٦ .
٣ – مصطفى الجندي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٤٠ .
٤ – عايدة عمر محمد امين ، "دور محلية ام درمان في التنمية الفترة من (٢٠٠٣–٢٠٠٧)" ، رسالة ماجستير ، جامعة الخرطوم ، معهد دراسة الادارة والحكم الاتحادي، السودان ، الخرطوم ، ٢٠٠٨ ، ص ٢–٣ .

ويُعرِّف فؤاد العطار الحكومات المحلية بأنها : "توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"، كما عرّفها بأنها : "توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية منتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الادارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"[١].

إن الحكومة المحلية أيّاً كانت صورتها أو أجهزتها ليست لها صفة (السيادة) مثل (الحكومة المركزية أو القومية) في الدول المستقلة، فهي حكومات لا تصدر القوانين بل تطبق القوانين التي تشرعها أعلى سلطة في الدولة تبسط سيادتها على مجموع الأراضي الداخلية في حدود الدولة، فهي لا تمارس السلطات إلا في الحدود المفوض بها لها من قبل الحكومة المركزية وفي حدود ما تقره السلطة التشريعية أو دستور الدولة.

كما أن هناك إجماعاً بين العلماء على أنَّ الحكومة المحلية لا تتضمن الإطار التشريعي، فالمجالس المحلية ليست لها في أي دولة تطبق نظام الحكومات المحلية اختصاص تشريعي على الرغم من أنها تستطيع أن تقرر أنظمة محلية معينة، فضلاً عن أنَّ (الأنظمة المحلية) التي تصدرها هذه المجالس تسمى تجاوزاً بـ "التشريع المحلي"، ولذلك توجد الحكومة المحلية حيث تتوفر أجهزة إدارية محلية ووحدات إدارية محلية تتولى تصريف الشؤون المحلية في حدود السلطات المخولة لها من الحكومة وفي إطار الدستور[٢].

وفي ضوء التعريفات أعلاه والعناصر المشتركة فيها يمكن تعريف الحكومة المحلية بأنها : **مناطق محددة تتمتع بالشخصية المعنوية وفيها هيئات محلية منتخبة من سكانها المحليين**

---

١ – قسم الدراسات وتقييم السياسات ، **دراسة مؤشرات الحكم المحلي** ، (عمان: المؤسسة العامة للسكان والتطوير الحضري ، ٢٠١٥) ، ص ٨ .

٢ – عبدالرزاق ابراهيم الشيخلي ، **الإدارة المحلية – دراسة مقارنة** ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٩–٢٠ .

تؤدي نشاطها وتدير شؤونهم في ظل رقابة وإشراف الحكومة المركزية[١]. وهنا يمكن تحديد عناصر الحكومة المحلية بما يأتي[٢] :

١- وجود مناطق أو أقسام جغرافية محددة.
٢- منح الشخصية المعنوية لهذه الأقسام كي تتمكن من ممارسة نشاطها المحلي.
٣- وجود هيئات منتخبة تمثل السكان المحليين.
٤- الرقابة والإشراف المركزي ضروري ولازم.

ثانياً – التمييز بين الحكومة المحلية والإدارة المحلية

يمكن للمتتبع، للدراسات المتعلقة بالحكومات المحلية والإدارة المحلية، أن يرى مدى الجدل غير المبرر الذي أسهب فيه الفقهاء العرب للتمييز بين مصطلحي الحكومة المحلية (Local Government) والإدارة المحلية (Local Administration)، فمنهم من اتجه صوب وجود اختلافات جوهرية بينهما، ومنهم من ذهب الى عدّهما مصطلحين مترادفين، في حين أن المصادر الأجنبية لم تتناول هذا الموضوع بشيء من الاهتمام والتحليل مثلما يفرد له الفقهاء العرب فصولاً وشروحاً طويلة، إلا إنَّ القفز على ذلك قد لا يكون مرغوباً في الفكر القانوني العربي[٣]، الأمر الذي من خلاله سيتم تناول هذا الموضوع بإيجاز، وذلك من خلال استعراض آراء واتجاهات التمييز بين الحكومة المحلية والإدارة المحلية، وهي على النحو الآتي:

الاتجاه الأول الذي يرى أنَّ هناك فروقاً بين الإدارة المحلية والحكومة المحلية، ويستند أصحاب هذا الرأي إلى أنَّ الإدارة المحلية تشير إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية يتم من خلاله توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية.

---

١ – يُنظر : عبدالرزاق ابراهيم الشيخلي ، **الإدارة المحلية – دراسة مقارنة** ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٠ .
٢ – المصدر نفسه ، ص ٢٠ .
٣ – محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب ، **الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير** ، (القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، ٢٠٠٥) ، ص ٩١ .

بينما يشير مصطلح الحكومة المحلية إلى أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية يتم من خلاله توزيع الاختصاصات السياسية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية، بمعنى أنَّ الإدارة المحلية تعنى بالوظائف التنفيذية والإدارية، بينما تُعنى الحكومة المحلية بالجوانب السياسية والتقريرية والتوجيهية، الأمر الذي يُشير الى أنَّ هذا الفريق يرى هذا التباين على أساس المدلول اللغوي لمصطلحي "الإدارة" و "الحكم" وعلى هذا الأساس، فإن الحكومة المحلية في هذا الإطار لا توجد إلا في الدول الفيدرالية، في حين أنَّ نظام الإدارة المحلية قد يوجد في الدول المركبة والبسيطة، وهكذا نجد أنَّ عامل التفريق بين المصطلحين هو العامل السياسي(١).

الاتجاه الثاني، يرى أنصار هذا الاتجاه أنَّ نظام الإدارة المحلية خطوة تمهيدية أو مرحلة أساسية نحو الحكومة المحلية، ويستدلون على ذلك بأنَّ بعض الدول تبدأ عند محاولتها تطبيق اللامركزية الإدارية بتفويض الصلاحيات أو تخويلها أولاً من الحكومة المركزية لممثليها في الأقاليم والمحافظات، ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك، وأنه في حالة نجاح هذا النظام تقوم بتطبيق نظام الحكومات المحلية.

وهذا يعني تطبيق مبدأ التدرج للوصول إلى حالة أفضل للامركزية الإقليمية، ويعتقد أصحاب هذا الرأي أنه إذا تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب فإنَّ ذلك مدعاة لتأمين حكومة محلية، في حين أن خيار التعيين لأعضاء المجالس المحلية لا يخرج عن دائرة نظام الإدارة المحلية(٢).

وأما الاتجاه الثالث فيدعو إلى عدم التفريق بين مصطلحي الحكومة المحلية والإدارة المحلية، بمعنى أنَّ لهما مدلولاً واحداً وأنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة(٣)، وان التباين الحاصل في التطبيق تحكمه الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة من الدول.

---

١ – يُنظر : رجب محمد عبد الله ، "نظام الادارة المحلية في الجمهورية اليمنية (دراسة تحليلية – تقويمية)" ، رسالة ماجستير غير منشورة ، معهد البحوث والدراسات العربية ، مصر ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٣٠ .

٢ – يُنظر : ايمن طه حسن ، مصدر سبق ذكره ، ص ٤٦ .

٣ – وفاء معاوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١١ .

وبناءً على ما تقدم فإن التفريق بين مصطلحي الحكومة المحلية والإدارة المحلية أمر واقعي وفيه جانب كبير من الدقة والصواب، وذلك من الناحية العلمية والأكاديمية، وفي هذا اتفاق مع ما ذهب إليه أصحاب الاتجاهين الأول والثاني هذا من ناحية، أما من ناحية الجانب العملي فأنَّ التفريق بين مصطلحي الحكومة المحلية والإدارة المحلية لا تشير إلى فائدة تذكر، وفي هذا الجانب اتفاق مع ما ذهب إليه القائلون بالرأي أو الاتجاه الثالث[١]، **وذلك في ضوء الحجج الآتية :**

أ- على الرغم من وجود اختلاف في التسمية بين الحكومة المحلية والإدارة المحلية، إلا أنَّ هذين المصطلحين أصبح لهما المفهوم نفسه واستقرا بعيداً عن مفهوم الكلمات المجردة، ولا يعكس هذا الاختلاف وجود معطيات موضوعية مغايرة ومختلفة في طبيعة كل منهما أو في طرق تشكيل المجالس المحلية واختصاصاتها[٢].

ب- إن الاحتكام إلى مبدأ اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب لتصنيف الحكومة المحلية ليس له ما يبرره في ارض الواقع، إذ نجد أنَّ النظام الفرنسي – مثلاً – يستعمل مصطلح الإدارة المحلية على الرغم من إن كل أعضاء المجالس اختيارهم عن طريق الانتخاب فقط، بينما نجد أنَّ النظام البريطاني يستعمل مصطلح الحكومة المحلية على الرغم من وجود "الرجال الحكماء" في المجالس المحلية والذين يتم تعيينهم بوساطة المجلس المحلي حتى عام ١٩٧٤[٣].

ت- يتغير المصطلح داخل الدولة ذاتها دون أن يعني ذلك أنَّ هناك تغييراً قد حصل في جوهر النظام المحلي، وهذا ما حدث في مصر حيث أطلق على هذا النظام خلال المدة ما بين ١٩٧٥ و ١٩٨٨ "الحكم المحلي"، ومن ثم تغيرت بعد ذلك التسمية إلى "الإدارة المحلية" دون إن يكون قد حدث تقليص لاختصاصات وسلطات الوحدات المحلية، وهذا ما حدث في العراق أيضاً، إذ استمر مصطلح الإدارة المحلية حتى عام ١٩٧٦ عندما تم استحداث وزارة الحكم المحلي، دون أن يتأثر النظام المحلي أو يتغير من قريب أو بعيد.

---

١ – محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢١ .

٢ – حمود القديمي ، مصدر سبق ذكره .

٣ – محمد محمود الطعامنة ، "نظم الادارة المحلية (المفهوم والفلسفة والاهداف)" ، بحث ملقى في : الملتقى العربي الاول "نظم الادارة المحلية في الوطن العربي" ، صلالة – سلطة عمان ، ١٨-٢٠ آب ٢٠٠٣ ، ص ٧-٨ .

ث- إنَّ نظام الحكومة المحلية أو الإدارة المحلية ما هو إلا استقلال نسبي لمنطقة جغرافية محددة في إدارة شؤونها المحلية بوساطة ممثلين عن سكانها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، فمتى توافرت شروط هذا التعريف في هذه المنطقة، فأنَّه يمكن أن يطلق عليها منطقة حكم محلي.

ج- إنَّ مدى ما تتمتع به الهيئات المحلية من قدرة على اتخاذ قراراتها بصورة مستقلة هو المعيار والمحك الرئيس في وجود نظام سليم وقوي بصرف النظر عن التسميات "حكومة محلية أو إدارة محلية"[1].

ثالثاً : فلسفة نظام الحكومة المحلية

تستند فلسفة نظام الحكومة المحلية الى الدوافع والأهداف التي أنشئ هذا النظام أصلاً من أجلها وكذلك من خلال العوامل البيئية الداخلية والخارجية التي كان لها الدور في تكوينها وبلورتها وقدرة أنظمة الحكومات المحلية على التكيف بغية ضمان ديمومة واستمرار هذه الأنظمة والحفاظ عليها.

وبمعنى آخر أنَّ فلسفة الحكومة المحلية تحاول الإجابة عن تساؤل اساسي وهو: لماذا لا تقوم الحكومة المركزية بمباشرة تقديم كافة الخدمات دون أن يشاطرها بذلك الهيئات والمجتمعات المحلية؟[2].

من خلال الإجابة على السؤال السابق يتضح أنَّ منهج وفلسفة الحكومة في إدارة المرافق العامة والمحلية، ورغبة الدولة في توثيق التعاون والشراكة بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية في أداء الخدمات والمصالح المحلية ذات الأولوية والمساس المباشر لحياة المواطنين، هو أحد الدوافع الاساسية وراء توزيع الوظيفة الإدارية بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية، من منطلق ثقة الحكومة المركزية بشعبها ومواطنيها واطمئنانها لقدرتهم على المشاركة لتحقيق أهداف التنمية المختلفة[3].

---

١ - محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٢ .

٢ - محمد محمود الطعامنة ، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف) ، مصدر سبق ذكره ، ص١٤.

٣- محمد عبد الله العربي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٢ .

فإذا ما توافرت هذه الثقة والاطمئنان لدى الدولة بشعبها جعلت أجهزتها الحكومية تدير المرافق العامة، وتترك ما عداها الى الهيئات والسلطات المحلية المنتخبة من سكان المجتمعات المحلية المختلفة لتتولى إدارة مرافقها المحلية وبإشراف الحكومة المركزية ومساعدتها الفنية والمالية، اما إذا لم تتوافر لدى الدولة هذه الثقة والاطمئنان بشعبها فإنَّ الأمر سينعكس بتولي الحكومة المركزية بمباشرة إدارة المرافق والخدمات العامة جميعاً على الصعيدين المحلي والوطني ولن تمنح أي هيئات محلية الفرصة في إدارة المرافق او الخدمات ذات الصلة بالمجتمعات والجماعات المحلية[١].

١ – محمد عبد الله العربي ، مصدر سبق ذكره ، ، ص ١٢–١٣ .

المبحث الثالث

العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية

يشكل موضوع العلاقة القائمة بين أي حكومة مركزية والحكومات المحلية التابعة لها موضوعاً مهماً، إذ تتحدد صلاحيات واختصاصات الحكومات المحلية القائمة على اساس نوع وطبيعة هذه العلاقات، وذلك كله محدد وفقاً لدستور الدولة والقوانين النافذة فيها التي تتعلق بصلاحيات الحكومة المركزية واختصاصاتها وكذلك صلاحيات واختصاصات الحكومات المحلية، وبغية التعرف على هذا الموضوع سيتم تقصيه من خلال دراسة الجوانب الآتية :

٤. الآراء والاتجاهات الخاصة بتحديد العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية.
٥. أهداف رقابة وإشراف الحكومة المركزية على الحكومات المحلية.
٦. أنواع أنظمة الحكومات المحلية.
٧. أنماط الحكومات المحلية.
٨. اختصاصات الحكومات المحلية.

أولاً – الآراء الخاصة بتحديد العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية

تتعدد الآراء والاتجاهات حول تحديد العلاقة القائمة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، **فالرأي الاول** – الذي تبناه عدد من الكتاب والباحثين – ذهب الى أنَّ هذه العلاقة هي علاقة وصاية ورقابة شديدة تقوم بها الحكومة المركزية على الحكومات المحلية، بيد أنَّ استعمال نظام "الوصاية الادارية" لتحديد العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية ليس دقيقاً، كون استعمال هذا النظام محدود ويطبق على فاقدي الأهلية في القانون الخاص فقط، بينما أنظمة الحكومات المحلية كاملة الأهلية (الشخصية المعنوية) وتتمتع بالصلاحيات والوظائف المحددة لها بموجب القوانين والانظمة، فضلاً عن ذلك فإن الحكومات المحلية يمكنها أن تبادر باستعمال هذه الصلاحيات على العكس من فاقد الأهلية[1].

---

١ – عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي ، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية – دراسة مقارنة ، في : http://www.hrdiscussion.com/hr١٨٨٧٧.html (٢٠١٦/٦/١٧)

بينما ذهب **الرأي الثاني** إلى أن العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية هي علاقة رقابية إذ إن الاستقلال الذي تتمتع به المجالس والسلطات المحلية هو استقلال نسبي وليس مطلق وتحدده الرقابة التي تمتلكها الحكومة المركزية التي يخولها الدستور والقوانين النافذة على الحكومات المحلية واختصاصاتها واعمالها[١].

أما **الرأي الثالث** فيذهب الى أن العلاقة بين الإدارتين (المركزية والمحلية) هي علاقة تعاونية وهو الرأي الراجح، وأنَّ الحكومات المحلية هي شريكة الحكومة المركزية في تقديم الخدمات للجمهور وتؤدي هذه الحكومات بحسب صلاحياتها الخدمات المناسبة بالتعاون مع حكومة المركز لمجتمعاتها المحلية[٢]، فضلاً عن ذلك فإنه يمكن تحديد نوعين من العلاقات بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية، وتتمثل بـالعلاقة الرأسية، وهي تبدأ من أصغر مستوى في الحكومة المحلية مروراً بالمستويات والصعد العليا وصولاً الى الحكومة المركزية، والنوع الثاني العلاقة الافقية، وهي التي تتمثل بالتعاون وتبادل الخبرات والتجارب بين الحكومات المحلية فيما بينها، ومع الحكومة المركزية[٣].

ثانياً – أهداف رقابة وإشراف الحكومة المركزية على الحكومات المحلية

تُعد مسألة تمتع الوحدات المحلية بقدر مناسب من الاستقلال في ممارسة وظائفها واختصاصها عن الحكومة المركزية أمراً مهماً وركناً من أركان وجودها، وبإنتفائه تكون النظم المحلية عبارة عن نوع من عدم التركيز الاداري، وبالمقابل فإن وجود قدر من رقابة الحكومة المركزية على الوحدات المحلية لا ينقص من استقلالية الوحدات الادارية بقدر ما يضمن الحفاظ على وحدة

---

١ – هديل كاظم سعيد ، "علاقة الحكومة المركزية بالحكومات المحلية في ضوء المركزية واللامركزية الادارية – بحث ميداني في مجلس محافظة بغداد" ، **مجلة العلوم الاقتصادية والادارية** ، العدد ٨٥ ، المجلد ٢١ ، (بغداد : ٢٠١٥) ، ص ١٤٩ .

٢ – محمد عبد الله المغربي ، نظرية الادارة المحلية ، في :
http://www.hrdiscussion.com/hr٥٨٠٥.html (٢٠١٦/٦/١٧)

٣ – عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي ، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية – دراسة مقارنة ، مصدر سبق ذكره .

الدولة وكيانها السياسي ويستلزم أن لا يكون مبالغاً في هذه الرقابة[١]، وبالنظر لأهمية التعاون والرقابة والاشراف بين الادارتين (المركزية والمحلية) ومسعاهما في توفير الخدمات للمواطنين وتحقيق رغباتهم، فإنه لا بد من وجود علاقة يتم بموجبها تحديد الاهداف التي تروم الحكومة المركزية الى تحقيقها من خلال إشرافها وتعاونها مع الحكومات المحلية، ويمكن إيجاز أهم هذه الاهداف بما يأتي[٢] :

١- الحفاظ على الوحدة السياسية والإدارية للدولة، انطلاقاً من كون الحكومات المحلية ما هي إلا دولاب يعمل ضمن ماكنة الحكومة المركزية وأجهزتها المختلفة، وذلك يستوجب أن تكون حركة هذا الدولاب ضمن مسيرة تلك الماكنة، وفي حال حصول أي خلل في عمل الدولاب سيكون له انعكاس سلبي على حسن سير عمل هذه الماكنة، وهو أمر لا ترغبه كلا الإدارتين (المركزية والمحلية)، اذ تعملان على تصحيح وتعديل أي اختلال لتحقيق أهداف التكامل القومي للدولة.

٢- التأكيد على عمل الحكومات المحلية طبقاً لقوانين وأنظمة الدولة، فمهما تبلغ الحكومات المحلية من الاستقلال إلا إنها تبقى مؤسسات تعمل ضمن الاطار العام للكيان الدستوري للبلاد، ويجب أن تخضع لسيادة القانون أسوة بباقي المؤسسات والانظمة القانونية الاخرى، وكذلك يجب أن تكون قرارات المجالس المحلية موافقة ومطابقة للقوانين والانظمة العامة وذلك لحماية الحكومة المركزية والحكومات المحلية والمواطنين جميعاً.

٣- التأكيد على قيام الحكومات المحلية بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفاعلية، وذلك من خلال إشراف الحكومة المركزية واطلاعها على اعمال ومشاريع الحكومات المحلية وكذلك موازنتها المالية بإعتبارها مرآة حقيقية للوضع العام لهذه الحكومات.

---

١ – سمير محمد عبد الوهاب ، "النظم المحلية العربية – دراسة مقارنة" ، **مجلة شؤون عربية** ، العدد ٨٩ ، (القاهرة : ١٩٩٧) ، ص ١٦٠ .

٢ – يُنظر كل من : – عبد الرزاق إبراهيم الشيخلي ، العلاقة بين الحكومة المركزية والادارات المحلية دراسة مقارنة ، مصدر سبق ذكره . – هديل كاظم سعيد ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٤٩ .

٤- إنَّ الغرض الاساسي في العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، هو ضمان حسن سير الخدمات المحلية وقيام الحكومات المحلية بعملها بكفاءة وفاعلية، وبذلك فإنه لابد من وضع معيار لنوع ومستوى الخدمات بالتعاون بين الإدارتين وتمكن كل منهما بإكتشاف نقاط الضعف وتصويبها نحو الأفضل، وتحقيق درجة عالية من التكامل والانسجام بينهما في إدارة برامج التنمية المختلفة على الصعيدين المحلي والوطني.

ثالثاً – انواع أنظمة الحكومات المحلية

يتم تحديد العلاقة وطبيعتها بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية من خلال معرفة طبيعة تقسيم أشكال وأنواع أنظمة الحكومات المحلية بإعتبارها مظهراً من مظاهر اللامركزية التي تحدد أساساً الوظائف والاختصاصات الموزعة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية[١] بصورة أوضح، وبذلك يفترض التعرف على أربعة أنواع من النظم للأدوار التي تضطلع بها الحكومة المركزية والحكومات المحلية، وهذه النظم تتجلى بما يأتي:

١. **نظام الحكم المحلي الشامل** comprehensive local government system: وفي هذا النظام تقوم الحكومات المحلية بتقديم اغلب الخدمات والوظائف والمسؤوليات والنشطات المحلية وتشمل الزراعة والصحة والأمن والتعليم والشؤون الاجتماعية، وهنا تكون الحكومات المحلية بمثابة أجهزة تنفيذية للمجالس المحلية المنتخبة[٢].
٢. **النظام القائم على المشاركة partnership system** : ويتم توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وفروع الوزارات المركزية، بينما تقوم الحكومات المحلية بمباشرة بعض الاختصاصات على سبيل الاستقلال سواء بالأصالة عن نفسها أو نيابة عن الحكومة المركزية[٣].
٣. **النظام المزدوج Dual system** : وفي هذا النظام تضطلع الحكومات المحلية بالخدمات ذات الطابع الإداري وتترك الخدمات ذات الطابع الفني للحكومة المركزية، وفيه تتمتع

---

١ – يوسف عيسى الصابري ، المركزية واللامركزية في ادارة الشؤون المحلية واثرها على زيادة الكفاءة والفاعلية الادارية ، في : (٢٠١٣/٢/٢٦) www.hrdiscussion.com/hr٣٠٥٨٠.html

٢ – المصدر نفسه .

٣ – مبارك ماجد الشريدة ، الإدارة المحلية ، في : (٢٠١٦/٦/١٧) http:// https://٢u.pw/qq٣mW

الحكومات المحلية بإستقلال قانوني في أداء الخدمات ولكن تكون اختصاصاتها ضئيلة مقارنة باختصاصات الحكومة المركزية التي تؤدي الغالبية العظمى من الخدمات والاحتياجات المحلية(١).

٤. **النظام الإداري المندمج Integrated administrative system:** وتقوم في ظل هذا النظام الحكومة المركزية عن طريق فروعها بإدارة كافة الأنشطة المحلية دون أن يكون للحكومة المحلية أي دور تنفيذي(٢).

رابعاً – أنماط الحكومات المحلية

هناك عدد من أنماط الحكومات المحلية المطبقة في العالم وتتمثل بما يأتي :

١- النمط الانجلوسكسوني، وهو النمط المطبق في الدول الإنجلوسكسونية وعدد من الدول التي أخذت منها هذا النظام، وفيه يتم التعاون بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية والتوجيه والإعلام، وهنا تتمتع الحكومات المحلية بالحرية الواسعة في ممارسة اختصاصاتها ووظائفها بينما تقوم الحكومة المركزية بتقديم المساعدة بما لديها من خبرة وتجربة(٣).

٢- النمط الفرانكفوني، ويتم تطبيق هذا النمط في فرنسا والدول المتأثرة بها وأخذت عنها هذا النمط من الحكم المحلي كدول المشرق العربي، وبموجب هذا النمط لا يمكن للحكومات المحلية القيام بالواجبات والأعمال المناطة بها – في كثير من الأحيان – دون موافقة الحكومة المركزية سواء كانت هذه الموافقة قبل القيام بالواجبات وممارسة المسؤوليات أو بعد ذلك مما يدل على أن الحكومة المركزية تمارس رقابة ثابتة وشديدة على السلطات المحلية(٤).

٣- النمط السوفيتي، وهذا النمط تم تطبيقه في الاتحاد السوفيتي السابق والدول الاشتراكية المتأثرة به ويقوم على الربط بين المحليات والمركز.

---

١ – يُنظر : يوسف عيسى الصابري ، مصدر سبق ذكره .

٢ – مبارك ماجد الشريدة ، مصدر سبق ذكره .

٣ – عبد الرزاق إبراهيم الشيخلي ، العلاقة بين الحكومة المركزية والادارات المحلية دراسة مقارنة ، مصدر سبق ذكره .

٤ – اكرم سالم ، العلاقة بين الحكومة المركزية والادارات المحلية ، في :
http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=١٣٧٦٩٥ (٢٠١٦/٥/١٧)

٤- النمط التقليدي، ويتمثل في الإدارات الأهلية ويشتهر بممارسة العادات والتقاليد والأعراف في ادارة الشؤون المحلية[١].

خامساً – اختصاصات الحكومات المحلية

تختلف الدول في مجال تقسيم الوظائف والاختصاصات والسلطات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، فهناك دول اتبعت طريقة اللامركزية الإدارية في ميدان توزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية المحلية، ودول أخرى اتبعت طريقة اللامركزية السياسية المتمثلة بإعطاء السلطات والهيئات المحلية اختصاصات واسعة ولم تقتصر على الاختصاصات الادارية فحسب بموجب القانون، وهناك دول استأثرت فيها الحكومات المركزية بالصلاحيات ولم تمنح أي من المجتمعات المحلية فيها أي اختصاصات وصلاحيات وبقيت الصلاحيات بيد المركز في ظل تطبيق نظام المركزية[٢].

والدول التي توجد فيها حكومات محلية على مختلف درجات استقلالها وصلاحياتها يتم توزيع الصلاحيات والاختصاصات فيها بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية بإسلوبين هما[٣] :

الأسلوب الأول : تحديد اختصاصات الحكومة المركزية وما عدا ذلك فهو من اختصاصات وصلاحيات الحكومات المحلية وهذا الأسلوب على الرغم مما يبدو فيه من منح حرية للحكومات المحلية إلا أنَّ فيه صعوبة كبيرة لا سيما عند بدء تطبيق نظام الحكومات المحلية وترك المجال مفتوحاً أمام الحكومات المحلية في مجال الصلاحيات وكثرة المتطلبات التي ستطالب هذه الحكومات بضرورة تحقيقها.

---

١ – يوسف عيسى الصابري ، مصدر سبق ذكره .

٢ – سناء قاسم محمد ، "واقع واستراتيجيات تطوير الادارة المحلية في الاراضي الفلسطينية" ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة النجاح الوطنية ، كلية الدراسات العليا ، فلسطين ، نابلس ، ٢٠٠٦ ، ص ١٩ .

٣ – مجلة بحوث الادارة ، الادارة المحلية (الحكم المحلي) ، في :
edarta٣mal.com/edarapress/?p=١٨ (٢٠١٣/٢/٢٤)

الاسلوب الثاني : تحديد اختصاصات وصلاحيات السلطات المحلية ولا يحق لها تجاوز هذه الاختصاصات وهو أسلوب أسهل من الاسلوب الأول على الرغم من كونه يحدد صلاحيات الحكومة المحلية ولا يترك لها المجال في تجاوزها.

وبشكل عام تقتصر اختصاصات الهيئات المحلية في إدارة وتنظيم المرافق العامة ذات الطبيعة المحلية التي تقع ضمن حدود إقليمها وسلطاتها الإدارية، أما المرافق العامة ذات الطبيعة الوطنية فتتولى الحكومة المركزية مهمة القيام بها، وعلى الرغم من تباين صلاحيات واختصاصات الحكومات المحلية من دولة الى اخرى بحسب الانظمة والقوانين المطبقة فيها إلا انه يمكن تحديد اطار عام عن الاختصاصات والمهام التي تؤديها الحكومات المحلية تتمثل بما يأتي[١]:

١. **تقديم الخدمات وتشمل :**

أ. الخدمات البيئية : مثل الطرق والمواصلات ومجاري مياه الصرف الصحي والتخلص من النفايات وقنوات الري والحدائق العامة.

ب. الخدمات الاجتماعية وتشمل التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية للمعوقين وكبار السن والخدمات الثقافية والإسكان والترفيه وحماية المستهلكين.

ت. خدمات المنافع العامة وتشمل الخدمات التي تؤديها الحكومة المحلية على أساس تجاري ومن أهمها مياه الشرب والغاز والكهرباء والنقل العام.

٢. **الاختصاصات التمثيلية** : ويقصد بها تعبير الوحدة المحلية عن رأي ورغبات المواطنين لا سيما المسائل التي تهمهم وتدخل في وسائل الاتصال بين الحكومات المحلية والحكومة المركزية وبين المواطن والحاكم.

٣. **الاختصاصات الخاصة بالضبط الإداري** : وتشمل وضع القواعد واللوائح بما يكفل تحقيق النظام والعدل والمساواة، ومثال ذلك تصاريح البناء ورخص السيارات وتصاريح المصانع.

٤. **وظائف تنمية المجتمع والتنمية المحلية** : إذ تُعهد التنمية الى الأجهزة الإدارية المحلية الخاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية مثل إنشاء الأسواق وإقامة المعارض وتنمية

---

١ – للمزيد يُنظر كل من : – جورج لوتز و وولف ليندر ، **البنى التقليدية في الحكم المحلي للتنمية المحلية** ، (بيرن : جامعة بيرن ، معهد العلوم السياسية ، ٢٠٠٤) ، ص ٣٩ – ٤٤ .

– مبارك ماجد الشريدة ، مصدر سبق ذكره .

الصناعات الصغيرة وتربية المواشي والأغنام واستصلاح الزراعية الأراضي، وتشمل أيضاً إقامة المشروعات وإدارتها وكذلك تعليم الكبار ومشروعات المسنين والمعوقين.

٥. **التخطيط العمراني** : وذلك من خلال مشروعاتها أو ملكيتها أو رقابتها على استخدام الأراضي، وتشمل تحفيز الأفراد على البناء والتعمير عن طريق تأسيس مشروعات البنية الأساسية في المناطق الخالية مثل الطرق والكهرباء والمياه والصرف الصحي والإسكان وتقسيم الأراضي داخل المدينة وضواحيها.

٦. **الثقافة والترفيه** : بتقديم الثقافة الى المواطنين عن طريق المكتبات العامة وكذلك تقديم الخدمات الترفيهية كالمسرح والإذاعة والتلفزيون والسياحة الداخلية والإشراف على الحدائق العامة والمتنزهات.

٧. **التنسيق بين الخدمات المختلفة على المستوى المحلي** : اذ يعهد للحكومات المحلية بوظيفة التنسيق بين الخدمات التي تقدمها الحكومة المركزية والخدمات التي تقدمها أجهزة الحكومات المحلية.

المبحث الرابع
الحكومات المحلية والمفاهيم المقاربة

يرتبط مصطلح الحكومات المحلية بعدد من المفاهيم التي تقترب منه ولها علاقة به من حيث الطبيعة والمضمون والتنظيم، ويقتضي الأمر دراسة هذه المفاهيم عند دراسة نظام الحكومات المحلية، وهذه المفاهيم تتمثل بـ : المركزية، واللامركزية، والفيدرالية.

أولاً – المـركـزيــة

١- **مفهـوم المركزيــة**، تتعـدد التعريفـات الخاصـة بمصـطلح المركزيـة "Central"، اذ تضـمنت بـأن المركزيـة بالنسبة لسياسـة الدولـة، أن تأخذ الحكومـة علـى عاتقهـا إدارة جميـع المصـالح والمرافق العامة، وأن رؤساء الوحدات يعملون تحت إشرافها المباشر[١]، وتُعرف المركزية بأنها "تركيز أو توحيد أو عدم تجزئة سلطات المركز أو العاصمة التي تمثل سلطة البت النهائية"[٢].

وتُعرف ايضاً بأنها "تركيز ممارسـة السلطة وتجميعها بيـد الحكومـة المركزيـة وممثليها فـي الأقاليم" وعلى الرغم من تعدد التعريفات الخاصة بمصطلح المركزية إلا انها جميعها تدور حول قصر وظيفة الدولة على أعضاء الحكومة في العاصمة او تحديدها بيد شخص معين كرئيس الدولـة أو رئيس الـوزراء دون ان يشاركه احد فـي ذلك، أي إنـه لا يوجد فـي الدولـة سلطة غيره فيتـولى الوظـائف بنفسـه او عـن طريـق موظفيـه "ممثلـي" الحكومـة فـي أقـاليم الدولـة ومناطقهـا الإداريـة[٣].

وإذا كانت السلطة المركزية تتمثل بالرئيس أو الحكومة على المستوى الحكومي "العام" فإنها تتمثل بالمدير العام أو الرئيس على المستوى الخاص في المشاريع والمؤسسات والشركات الكبرى وعلى مستوى صاحب العمل في المشاريع أو الشركات الصغيرة، الأمر الذي يعني تحقيق الوحدة

---

١ – فرح يس فرح ، "مفاهيم حول المركزية واللامركزية الادارية" ، ورقة بحثية مقدمة الى ورشة عمل : تطبيق لامركزية العمل الاداري المحلي بجامعة القضارف ، ٢٠١٥ ، ص ٤ .

٢ – يوسف عيسى الصابري ، مصدر سبق ذكره .

٣ – يُنظر : أمينة قصراوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١١ .

الكاملة للسلطة سواء على مستوى القطاع العام "الحكومي" أو القطاع الخاص، مما يحول دون التجزئة في سلطة اتخاذ القرار [1].

٢- **صور المركزية**، تتخذ المركزية في العمل صورتين هما :

أ- التركيز الإداري، تُعد هذه الصورة النشأة الأولى للمركزية إذ إنَّ نشاط الدولة كان محدوداً ونطاقه محصور، بحيث كان من السهل على الحكومة المركزية في العاصمة تأديته ومزاولته دون السماح بمشاركة أي جهة أو هيئة إقليمية أو مصلحية أخرى، مما يشير الى أنَّ التركيز الإداري يستلزم أن تكون الوظيفة الإدارية في كلياتها وجزئياتها مركزة بيد السلطات الإدارية العليا في الدولة، وهي الجهة الوحيدة التي لها الحق بسلطة اتخاذ القرار والبت النهائي في مختلف التصرفات الادارية، حتى إنها لا تتيح المجال للموظفين التابعين لها بالإدارات والمصالح الحكومية سواء كانوا في العاصمة أو الأقاليم المختلفة للبلاد سوى بتنفيذ ما أقرَّته تلك السلطات من هذه التصرفات، وعلى الرغم من ذلك التركيز إلا أنَّ الحكومة في هذه الصورة من المركزية تخول الموظفين القيام بأعمال فنية أو استشارية أو تحضيرية لا تنقص من التركيز الاداري كونها لا تصل الى درجة التقرير أو البت النهائي في أمر من الأمور [2].

وهذه الصور من المركزية اتبعتها عدد من الدول النامية في بداية استقلالها السياسي ولا سيما في افريقيا وآسيا، خشيةً من حدوث انفصال في بعض أجزائها مما يهدد وحدتها السياسية، ولضيق مواردها المالية وقلة أعداد موظفيها، الأمر الذي جرها الى تركيز كافة الصلاحيات بيد موظفي الحكومة المركزية، كما أنَّ تطبيق المركزية المطلقة يتناسب مع الدول الصغيرة الحجم،

---

١ - يُنظر : معروف محمد ابراهيم ، "دراسة مقارنة : اختصاصات واستراتيجية البلديات والهيئات المحلية (أ) واثارها في المشاركة والتنمية (١٩٩٦ – ٢٠٠٤)" ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة النجاح الوطنية ، كلية الدراسات العليا ، فلسطين ، نابلس ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٨ .

٢ - رمضان محمد بطيخ ، "الادارية المحلية ودورها في حماية البيئة" ، بحث في ندوة : دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية ، المنظمة العربية للتنمية الادارية ، الشارقة ، ٧ – ١١ ايار ٢٠٠٥ ، ص ٣ – ٤ .

إذ يمكنها ذلك من إدارة كافة مرافقها من مركز واحد وهو العاصمة السياسية للدولة، مثل الفاتيكان وموناكو وغيرها من الدول الصغيرة المساحة[١].

ب- عدم التركيز الإداري، وتعني هذه الصورة من المركزية أنَّ سلطة التقدير والبت النهائي في الأمور الإدارية لا تكون – كما في حالة التركيز الإداري – حصراً على مسؤولي الإدارة العليا في المركز، وإنما يشاركها في ذلك شاغلي الدرجات الادنى من السلم الاداري، الامر الذي يدل على الرغم من أنَّ بقاء السلطة الإدارية في الدولة وحدة واحدة، إلا أنَّ اختصاصات هذه السلطة تصبح موزعة على أعضائها سواء منهم المتمركز في العاصمة او العاملين في الاقاليم[٢]، أي إنه جزء من صلاحيات الوزارات المركزية تتوزع على فروعها في المناطق الجغرافية، بما يمكن هذه الفروع من البت في الأمور التي تقع ضمن إطار الصلاحيات الممنوحة لها، ويساعد هذا الأسلوب الدولة على الحد من هيمنة السلطة المركزية على الأطراف وذلك عند توزيع الاختصاصات الإدارية بين المركز والأقاليم، كما يساهم بزيادة فعالية وكفاءة أداء الأقاليم مقارنة مع أسلوب التركيز الإداري[٣].

ولكن توزيع تلك الصلاحيات أو التفويض في بعض الاختصاصات لا يعني استقلال الموظفين عن المركز أو الوزارات بل يمارسون أعمالهم تحت إشراف الوزير ورؤسائهم الإداريين، أي في نطاق السلطة المركزية[٤].

٣- **المركزية والحكومات المحلية**، تقتضي المركزية تركيز مظاهر السلطة العامة أو الوظيفة الإدارية في الدولة وتجميعها بيد الحكومة المركزية في العاصمة دون مشاركة هيئات شعبية كالمجالس البلدية والقروية[٥]، والمركزية في الحكومات المحلية تعني : تركيز سلطات الحكم

١ – عبد الكريم سعيد اسعد ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٦ .
٢ – رمضان محمد بطيخ ، مصدر سبق ذكره ، ص ٤ .
٣ – عبد الكريم سعيد اسعد ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٧ .
٤ – فرح يس فرح ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥ .
٥ – عبد الكريم سعيد اسعد ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٤ .

المحلي بيد السلطة المركزية "وزارة الحكم المحلي"، أو وجهة الاختصاص في وزارة الداخلية، وتقليص صلاحيات السلطة / الهيئة المحلية "البلديات" في القرارات المحلية[١].

وفيما يخص المستويات المحلية في النظام المركزي يتم تقسيم الوظائف على الوحدات الادارية "وزارات، مديريات، فروع، مكاتب، مرافق محلية"، ويختلف عن النظام اللامركزي بأنه في المركزية لا تسمح بالشخصية القانونية المستقلة كونها تذوب في شخصية قانونية واحدة هي الشخصية القانونية للدولة التي تُعد الشخص الاعتباري العام، ما يدل على أنَّ المسؤولية هي مسؤولية المركز، كونه يحتكر الصلاحيات ولا يمنحها لأي جهة ولا يفوض أحد، إذ إنَّ دور الهيئة أو الفرع أو الاقليم هو التنفيذ فقط على الرغم من الاختلاف في المتطلبات والاحتياجات والظروف ما بين اقاليم الدولة المختلفة، وبذلك تذوب صور الهيئة المحلية في صورة السلطة المركزية، وتفقد الحكومات المحلية دورها في وضع الخطط والاستراتيجيات والسياسات العامة لأنها لا تمتلك صلاحيات العمل بشكل مستقل عن السلطة المركزية على الرغم من كونها تدرك بشكل دقيق الاحتياجات والمتطلبات اللازمة للمجتمعات المحلية[٢] اكثر من ادراك الحكومة المركزية.

أما في ظل وجود الحكومات المحلية فإن الهيئات المحلية تتمتع بشخصية قانونية اعتبارية، ولها صلاحيات واختصاصات تم نقلها اليها من الحكومة المركزية بموجب القانون، وتباشر الحكومة المحلية مهامها أصالة وليس نيابة عن أحد، وتخضع لرقابة المركز كذلك طبقاً للقانون، ولا يمكن إلغاء نقل الصلاحيات والاختصاصات من الحكومة المحلية إلا بقانون، بينما في النظام المركزي فإن إلغاء الاختصاصات يكون بمجرد قرار إداري صادر عن السلطة الرئاسية في الدولة[٣].

---

١ – محمد جاسم سالم العصار ، "البلديات والتنمية المحلية المستدامة في قطاع غزة الواقع والمعيقات" ، رسالة ماجستير غير منشورة ، البرنامج المشترك بين جامعة الاقصى واكاديمية الادارة والسياسة ، فلسطين ، غزة ، ٢٠١٥ ، ص ٤٥.

٢ – معروف محمد ابراهيم ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٩ .

٣ – امينة قصراوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٦ .

ثانياً – الــلامــركــزيـــة

١– مفهوم اللامركزية

تعددت تعريفات مصطلح اللامركزية "Decentralization" وتختلف بحسب وجهات نظر قائليها، ويمكن ايراد عدد منها على النحو الآتي :

- "إنها عملية يتم من خلالها نقل السلطات والمسؤوليات والموارد من الحكومة المركزية الى الحكومات المحلية و / أو كيانات لا مركزية أخرى، ومن الناحية العلمية إن اللامركزية عملية تهدف الى إقامة توازن بين مطالبات الأطراف وطلبات المركز"[١].
- "تحويل جزء من وظائف الدولة إما بطريقة التفويض الى وحدات الجهاز الاداري أو بطريقة النقل الى هيئات مستقلة قانوناً الذي يشمل وظائف الدولة الثلاث وقد يقتصر على الوظيفة التنفيذية أو الإدارية فقط"[٢].
- "تعني اللامركزية نقل المسؤولية عن التخطيط والإدارية وجميع الموارد وتوزيعها من الحكومة المركزية الى : وحدات ميدانية تابعة لوزارات أو وكالات، أو وحدات أو مستويات ثانوية من الحكم، أو سلطات عامة شبه مستقلة أو شركات، أو سلطات اقليمية أو وظيفية تشرف على منطقة بكاملها، أو منظمات غير حكومية"[٣].

٢– **أنواع اللامركزية**، يمكن تقسيم اللامركزية الى عدة أنواع أهمها :

أ- **اللامركزية السياسية**، وتُعرف بأنها وضع دستوري يقوم على توزيع الوظائف الحكومية المختلفة "التشريعية والتنفيذية والقضائية" بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وحكومات

---

١ – لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة ، **تعريف المفاهيم والمصطلحات الاساسية في مجال اسلوب الحكم والادارة العامة** ، (نيويورك : الامم المتحدة ، المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، ٢٧ – ٣٠ مارس ٢٠٠٦)، ص ١٠ .

٢ – صفاء عثمان ، "دور اللامركزية الادارية في التنمية المحلية : دراسة مقارنة بين بلدية بسكرة وبلدية عنابة"، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة محمد خيضر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، بسكرة ، ٢٠١٢ – ٢٠١٣ ، ص ٩.

٣ – اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب اسيا ، **اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة اسكوا** ، (نيويورك: الامم المتحدة ، ٢٠٠٢) ، ص ٣ .

الولايات أو الجمهوريات أو الكانتونات أو غيرها من الوحدات السياسية، إذ تمارس الوحدات المذكورة سيادتها الداخلية من خلال إقامة البرلمان وتشكيل الحكومة وسن التشريعات[١]، وهي لامركزية في النظام السياسي وأسلوب الحكم وتهدف الى منح المواطنين أو ممثليهم سلطة أعلى في عملية اتخاذ القرار السياسي المحلي والعام، ولها ارتباط بتوفر التعددية والحكومات ذات الطابع التمثيلي، وذلك يتطلب صيغة دستورية تضمن تأسيس الوحدات السياسية المحلية[٢]. وتتطلب ايضاً بيئة مشجعة لنمو الأحزاب السياسية والى مجالس نيابية فعالة ووجود جماعات ضغط مؤثرة، كون اللامركزية السياسية تقوم على اساس ان الممثلين المنتخبين بشكل مباشر على الصعيد المحلي لهم القدرة أكثر من غيرهم على التواصل الملائم والتعاون مع دوائرهم الانتخابية لتلبية طلباتهم واحتياجاتهم، فضلاً عن أنَّ تطبيق اللامركزية السياسية يساهم في تعزيز مفهومي الديمقراطية والحكم الصالح على الصعيد الوطني من خلال مشاركة أوسع في مجال صنع القرار [٣].

ب- **اللامركزية الإدارية**، ويُقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحية تتمتع بالشخصية المعنوية، فنظام اللامركزية يقتضي وجود اشخاص معنوية عامة متعددة في الدولة تسمى "الأشخاص الإدارية" أو "اشخاص القانون العام"، وتهدف اللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري الى توزيع سلطة اتخاذ القرارات بين عدة اجهزة إدارية الى جانب السلطة المركزية، وأنَّ هذه الجهات الإدارية المستقلة لا تتبع السلطة المركزية كسلطة رئاسية لها، إلا إنّها تخضع لنوع من الرقابة والاشراف من قبلها[٤]. اما أنواع اللامركزية الإدارية فهي :

١ – عبد الجبار احمد ، **الفدرالية واللامركزية في العراق** ، (عمان : مؤسسة فريد ريش إيبرت ، مكتب الاردن والعراق ، ٢٠١٣) ، ص ٧ .

٢ – جبريل محمد ، **اللامركزية والتنمية المحلية في فلسطين** ، (رام الله : المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية وتنمية المجتمع ، ٢٠٠٨) ، ص ٨ .

٣ – عبد الجبار احمد ، الفدرالية واللامركزية في العراق ، مصدر سبق ذكره ، ص ٧ .

٤ – عتيقة كواشي ، اللامركزية الادارية في الدول المغاربية – دراسة تحليلية مقارنة ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة قاصدي مرباح ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، ورقلة ، ٢٠١٠ – ٢٠١١ ، ص ٢٨ .

- اللامركزية الاقليمية، وتعني تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بصورة تتيح تعدد اشخاصها الادارية على أساس اقليمي، أي إنَّ كل اقليم من اقاليم الدولة يتخصص في إدارة شؤونه ومصالحه المحلية، وهناك جهاز إداري أو شخص عام محلي مرتبط بطبيعة هذه المصالح ويكون اكثر اتصالاً بأفراد الاقليم ومعرفةً بإحتياجاتهم من الحكومة المركزية. وبذلك يشير مصطلح اللامركزية الاقليمية أو المحلية الى وجود استقلال جزء من أرض الدولة بإدارة مرافقه الخاصة، ويتمتع الشخص الإداري اللامركزي هنا باختصاص عام بالنسبة لجميع مرافق هذا الجزء من أرض الدولة[1].
- اللامركزية المرفقية، ويقصد بها منح الشخصية المعنوية لمرفق عام من مرافق الدولة ويتم تزويده بإدارة مستقلة وبميزانية مستقلة، فينشأ عن ذلك شخص معنوي عام جديد هو الشخص العام المرفقي[2]، وتمنح الدولة بعض المشاريع والمرافق العامة الشخصية الاعتبارية لضرورات معينة، وقدر من الاستقلال عن الجهات الإدارية المركزية مع خضوعها لإشرافها، بغية تسهيل مزاولتها لأعمالها دون تعقيدات إدارية، ويستند هذا الاسلوب على فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق[3].

ت- اللامركزية المالية، ويقصد بها نقل سلطات الإنفاق والتمويل من الحكومة المركزية الى الوحدات المحلية بهدف الاستغلال الكفء للموارد، أو يقصد بها إعطاء الهيئات أو الجهات المحلية السلطة للحصول على تمويل محلي[4]، ويحظى هذا النوع من اللامركزية باهتمام كبير من المؤسسات الدولية، ومن قبل عامة الدول المتقدمة الرامية الى تطوير خدماتها المقدمة للمجتمع المحلي، وكذلك الدول النامية الساعية صوب تفعيل اللامركزية فيها بمحاولة منها

١ – خالد قباني ، **اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان** ، (بيروت – باريس : منشورات عويدات ومنشورات البحر المتوسط ، ١٩٨١) ، ص ٥٨ .

٢ – حسين عثمان محمد عثمان ، **اصول القانون الاداري** ، (بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٦) ، ص ٣٥٥ .

٣ – سكينة عاشوري ، "الاتجاهات المعاصرة لنظم الادارة المحلية" ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة محمد خيضر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، بسكرة ، ٢٠١٣-٢٠١٤ ، ص ١٨ .

٤ – عالية عبد الحميد ، **اللامركزية** ، (القاهرة : المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية ، ٢٠٠٩) ، ص ١١ و ص ١٨ .

للتغلب على الصعوبات التنموية المؤسسية بها، وكإجراء لتضييق الهُوّة بينها وبين نظيراتها المتقدمة[١].

ث- **اللامركزيـة الاقتصـادية**، إنَّ هذا النوع من اللامركزية تم تطبيقه بشكل كبير، ويتطلب هذا التطبيق على صعيد الحكم المحلي أن يكون هناك نقل للمسؤوليات والصلاحيات من القطاع العام الى القطاع الخاص، بالشكل الذي تصبح فيه الكثير من خدمات الحكم المحلي ملكاً لمؤسسات تجارية في القطاع الخاص، وهو أمر يعكس مظهر من مظاهر الليبرالية في الاقتصاد الحديث مثل الخصخصة وتحرير الخدمات[٢]، كما تتضمن اللامركزية الاقتصادية قيام شراكة عامة / خاصة ومن خلالها يحصل التعاون بين الحكومة والقطاع الخاص في ميدان تقديم الخدمات والبنية الاساسية[٣].

٣- **اللامركزية والحكومات المحلية**، تعني اللامركزية في الحكومات المحلية تمكين المجتمعات المحلية من صنع قراراتها الخاصة "في ظل محددات تصنعها الحكومة المركزية" فيما يتعلق بالخدمات العامة الاساسية ذات البعد المحلي، وتعني اللامركزية في الحكومات المحلية نقل السلطات وتوزيع الاختصاصات ذات الطابع المحلي "الإدارية والمالية والفنية والتنظيمية" بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية[٤].

وتقوم فكرة اللامركزية على افتراض وجود مؤسسات حكم محلي منتخبة بشكل مباشر ومسؤولة أمام المواطنين، هذا التفويض الانتخابي له أهمية قصوى لارتباطه بمسألة تمثيل مصالح المواطنين، إذ إنَّ مسؤولي الإدارات المحلية المعينين والموظفين المعينين عادة ما ينزعون إلى إرضاء صاحب القرار في تعيينهم وترقيتهم، بعكس ممثلي الشعب المنتخبين الذين يحرصون بصورة أوضح على تمثيل مصالح من انتخبهم، وتعد اللامركزية بالشكل المشار إليه هنا تطبيقاً لمبدأ "الحكم الصالح" وضمانة حقيقية لوجود هذا النوع من الحكم على المستوى المحلي، وتشمل

---

١ - عالية عبد الحميد ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٨ .

٢ - طارق طوقان ، **حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين** ، سلسلة التقارير القانونية (٢٢) ، (رام الله : الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الانسان ، ٢٠٠١) ، ص ١٤ .

٣ - وفاء معاوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٨ .

٤ - يُنظر : محمد جاسم سالم العصار ، مصدر سبق ذكره ، ص ٤٦-٤٧ .

مظاهر "الحكم الصالح" قضايا أساسية تتعلق بالمساءلة والشفافية وسيادة القانون، ويمكن الربط بين الحكم الصالح واللامركزية على أساس أنَّ اللامركزية بشكل عام تعني إعادة تشكيل الإدارة العامة وتوزيع السلطات والمسؤوليات بين مستويات مختلفة من الإدارة، مما يؤدي عادة إلى نشوء نظام تعاون بين مؤسسات الحكومة المركزية والحكومات المحلية[١].

ويساعد تبني الخيار اللامركزي على تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والمشاركة والشفافية، لذلك اعتمدته العديد من الدول النامية في مختلف أنحاء العالم بهدف بناء قدرتها الإدارية والمؤسسية، إذ إنَّ إدارة الحكم الرشيد تتطلب مشاركة الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، فدون المشاركة من أدنى إلى أعلى لن تتمكن أجهزة الحكومات المحلية من هيكلة أو إدارة الخدمات العامة وتحقيق التنمية المحلية[٢]، وتحتاج عملية تطبيق اللامركزية في الحكومات المحلية الى درجة من النضج المدني، أو الى تهيئة المجتمع وتثقيفه حول طرق معالجة القضايا العامة، وإدارة مشاريع تنموية تتعلق بالمنطقة أو الإقليم، هذا الأمر يأتي عبر مزيد من الإشراك للأفراد والمؤسسات المحلية في أنشطة ومشاريع عملية تتعلق بالواقع الذي يعيشونه، أي إنَّ التثقيف بمفاهيم اللامركزية والتخطيط المحلي وإدارة المشاريع وغيرها، يجب أن يكون من خلال التعلم بالممارسة والمشاركة في ادارة شؤونهم المحلية[٣].

وهناك ارتباط وثيق بين اللامركزية والحكومات المحلية من حيث الوجود والنوع، إذ لا يمكن تطبيق نظام الحكومات المحلية فاعل دون وجود نظام لامركزي سليم، وإذا ما نظمت اللامركزية بشكل صحيح فإنها تعزز الحكومات المحلية والديمقراطية المحلية، كونها تقدم اعترافاً ضمنياً بالسلطة المحلية وتعهداً بمسؤولية الخدمات العامة للتنظيم المحلي وتتيح لها فرصة الاستقلال المحلي والتعاون اللامركزي[٤].

١ – طارق طوقان ، مصدر سبق ذكره ، ص ١١ ١٢ .

٢ – محمد جبريل ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٧ .

٣ – محمد جبريل ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٧–١٨ .

٤ – برنامج الامم المتحدة الانمائي ، **توظيف قدرات وامكانات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التنمية المحلية** ، (جنيف : برنامج الامم المتحدة الانمائي ومركز التكامل المتوسطي ، ٢٠١٢) ، ص ٣٧ .

ومثلما يساهم تبني اللامركزية على اختلاف درجاتها في انظمة الحكومات المحلية على تحقيق مختلف الاهداف المرجوة من نشأة تطبيق هذه الانظمة، من تقديم الخدمات في المناطق المحلية وتحسينها وتقليل تكلفتها المالية، وترسيخ علاقة وثيقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية تساعد على تبادل المعلومات بين المركز والمنطقة المحلية وتساعد على شرح السياسة المركزية وايجاد القبول المحلي لها وصنع مشاركة أو تكثيف مشاركة سكان المناطق المحلية في الحكم وتدريب القادة المحليين على إدارة شؤونهم المحلية وتجيزهم لتأدية أدوار قيادية على المستوى الوطني(١).

ثالثاً - الـفـيـدرالـيـــة

١- **مفهوم الفيدرالية**، تعرف الفيدرالية "Federalism" بأنها :

- تنظيم سياسي ودستوري داخلي مركب تخضع بموجبه عدة دول أعضاء أو ولايات الى حكومة اتحادية أعلى منها وينضوي هذا التنظيم على وجهين: احدهما خارجي إذ يظهر الاتحاد كدولة واحدة في ميدان السياسة الخارجية، ووجه داخلي يتسم بتعدد الكيانات الدستورية التي تشارك حكومة الاتحاد في ممارسة السيادة الداخلية.
- هي الإطار الدستوري لاتحاد مجموعة من الدول في شكل دولة مركبة، أو الذي يحقق للدولة الموحدة تقسيم السلطات بين حكومة عامة وبين وحدات اقليمية ومن ثم تتحول من خلاله الدولة البسيطة الى دولة مركبة(٢).
- الدولة التي تجمع بين دول أعضاء فيها وتتخلى عن جزء من سيادتها لصالح الدولة الفيدرالية التي تشارك الكيانات الاقليمية المكونة لها "دول، ولايات، اقاليم، مناطق كانتونات، جزر

---

١ - عبد الجبار احمد ، الفدرالية اللامركزية في العراق ، مصدر سبق ذكره ، ص ٩ .

٢ - يُنظر : معمر مهدي صالح الكبيسي ، **توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية** ، (بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠١٠) ، ص ٢٧-٣٠ .

وغيرها" في إعداد القوانين وتعديل الدستور "قانون المشاركة" مع تمتعها في الوقت نفسه باستقلال ذاتي واسع لأجل تسوية مسائلها الخاصة "قانون الاستقلال الذاتي"[1].

وعلى الرغم من تعدد واختلاف التعريفات التي تناولت مصطلح الفيدرالية، بيد انها بشكل عام تتضمن مسألة توزيع السلطة بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم بحيث تكون كل واحد منهما ذات سيادة ضمن مجال مسؤولياتها، الأمر الذي يتطلب وجود دستور ينظم ذلك ويضمن عدم تجاوز أي طرف على الآخر الى جانب وجود حكومة اتحادية قوية قادرة على حماية وحدة البلاد[2]. وتبدو الدولة الفيدرالية كأنها دولة موحدة من ناحية، وتبدو كمجتمع دولة متحدة من ناحية أخرى وبشكل اضعف منها، ولكنها تشاركها فعلياً في ايجاد قوتها وتسهم بإرادتها الخاصة في تكوين إرادتها أي إرادة الدولة الفيدرالية[3].

٢- **انواع الفيدرالية**، تصنف الفيدرالية الى عدة أنواع بحسب الطريقة المعتمدة في توزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات، وهي :

أ- الفيدرالية التعاونية، وتعني أن تتعاون وتتشارك الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات أو الاقاليم في المسؤولية ضمن بعض المناطق بهدف ضمان نجاح عمل البرامج الوطنية والسياسات العامة في مختلف أنحاء البلاد، ومن الدول التي تطبق الفيدرالية التعاونية الولايات المتحدة الامريكية والمانيا واستراليا وكندا وجنوب افريقيا واثيوبيا.

ب- فيدرالية التنفيذ، وترتكز هذه الفيدرالية على نوع من العلاقة بين مركز الدولة الفيدرالية وحكومات الولايات أو الاقاليم تقوم على التسلسلية الهرمية التي تقتضي أن يقدم المركز مجموعة من

---

١ - احمد سعيفان ، **قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية** ، (بيروت : مكتبة لبنان ناشرون ، ٢٠٠٤) ، ص ٢٤٩ .

٢ - اثمار كاظم الربيعي ، "الفيدرالية الالمانية والمشروع الفدرالي المقترح في العراق (دراسة مقارنة)" ، **مجلة دراسات دولية** ، العدد ٤٠ ، (بغداد : ٢٠٠٩) ، ص ١٣٣ .

٣ - عصام سليمان ، **الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان** ، (بيروت : دار العلم للملايين ، ١٩٩١) ، ص٣٩.

القرارات والسياسات لحكومات الولايات التي تقوم بدورها على تنفيذ هذه القرارات في نطاق صلاحياتها[1].

ت- الفيدرالية التنافسية، في هذا النوع يكون للحكومة الاتحادية دور محدد في حكومات الولايات، بينما يكون لحكومات الولايات دور اكبر في إدارة شؤونها، ويعني مصطلح التنافسية أنَّ حكومات الوحدات المكونة في الفيدراليات تتنافس فيما بينها على عرض خدماتها العامة وتخفيض ضرائبها بغية تحسين الخدمات والكفاءة والفاعلية، وفيها يحصل تنافس بين الوحدات المحلية والهيئات المركزية فيما يخص السياسات العامة بهدف تخفيض الضرائب وجلب الاستثمارات الاجنبية[2].

ث- الفيدرالية المتجانسة، وتتضمن نوعان : الاول يتأسس على زيادة سلطات الحكومة الاتحادية في عدد من المناطق والوحدات المحلية بسبب عدم قدرة الولايات والمقاطعات على التشريع ووضع السياسات مما يدفع حكومة المركز للقيام بذلك، وهو ما تم تطبيقه في الهند في السنوات الاولى لنشأة الاتحاد الفيدرالي، بينما النوع الثاني فتتنازل الحكومة الاتحادية فيه عن بعض السلطات والصلاحيات لبعض الولايات أو الاقاليم بسبب خصوصيتها واختلافها عن ولايات واقاليم الدولة الأخرى، وهو ما تم تطبيقه في ماليزيا[3].

ج- الفيدرالية الاختيارية، وهنا لا تمتلك حكومات الولايات او الاقاليم سوى السلطات والصلاحيات التي تمنحها لها الحكومة الفيدرالية، بمعنى ان حكومات الولايات تستمد سلطاتها ووجودها من الحكومة الفيدرالية أو الاتحادية، ويطبق هذا النوع في النمسا وماليزيا والمكسيك والاتحاد الفيدرالي الروسي[4].

ح- الفيدرالية المزدوجة، في هذا النوع يكون فصل تام بين مستويات الحكومة، أي إنَّ كل مستوى لديه خصوصية، والفيدرالية المزدوجة غير منتشرة من ناحية التصنيف العملي، ووفقاً لهذا النوع

---

١ – يُنظر : امجد زين العابدين طعمة ، "مستقبل النظام الفدرالي في العراق دراسة في التجارب الدولية" ، **مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية** ، العدد ٤٧ ، (بغداد : ٢٠١٤) ، ص ٧ .

٢ – علي قوق ، "ادارة الاقاليم والتجارب المستفادة عربياً – حالة ماليزياً" ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة قاصدي مرباح ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، ورقلة ، ٢٠١٠-٢٠١١ ، ص ٢١-٢٢ .

٣ – امجد زين العابدين طعمة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٧ .

٤ – علي قوق ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٣ .

يـتم عـادة تخصـيص الصـلاحيات الدسـتورية قصـراً لمجـالات مختلفـة علـى احـد مسـتويي الحكومة[1].

٣- **الفيدرالية والحكومات المحلية**، تشكل حكومات الولايات أو الاقاليم في الدول الفيدرالية مستوى ثانٍ من مستويات الحكم بعد الحكومة الاتحادية وتمتلك سلطات وصلاحيات واسعة "تشريعية وتنفيذية وقضائية" وتتمتع بإستقلال ذاتي واسع في إدارة شؤونها الداخلية، وتأتي الحكومات المحلية بالمستوى الثالث ذي الصلاحيات والامتيازات التي هي دون صلاحيات حكومات الولايات والاقاليم في الدول الفيدرالية. اما في الدول الموحدة فهي تكون بمستوى ثانٍ وباستقلال أقل وصلاحيات واختصاصات تتعلق بمجتمعاتها المحلية وتعمل تحت إشراف ومراقبة الحكومة المركزية.

تكون سلطات واستقلال الولايات أو الاقاليم او الكيانات في الدولة الفيدرالية منظمة بحسب الدستور الاتحادي ويضمن حقوقها، ولا يمكن للحكومة المركزية أن تعدل أو أن تنقص هذه السلطات أو الاستقلال، بخلاف الحكومات المحلية التي تنظم عملها الحكومات المركزية بقوانين وتشريعات ويمكن من خلالها أن تنقص أو تزيد الحكومة المركزية من صلاحيات واختصاصات الحكومات المحلية[2].

وتتمتع الاقاليم والولايات الفيدرالية بصلاحيات سن القوانين في أغلب المسائل ولها محاكمها وجهازها القضائي الذي يطبق التشريعات الصادرة عنها، بينما في الحكومات المحلية فإن الصلاحيات التشريعية والقضائية هي من اختصاص الحكومة المركزية، فضلاً عن ذلك فإنَّ حكومات الولايات تمتلك سلطة مطلقة في المسائل التي تدخل ضمن نطاق اختصاصها الذي

---

١ - امجد زين العابدين طعمة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٨ .

٢ - **تمهيد حول الفدرالية** ، نور الاسعد (ترجمة) ، (بيروت : المعهد الديمقراطي الوطني ، ٢٠٠٥) ، ص ٣ .

نصَّ عليه الدستور في حين تخضع الحكومات المحلية لرقابة الحكومة المركزية وقد تكون هذه الرقابة مشددة لا سيما في مسائل مشروعية الاعمال التي تقوم بها الهيئات المحلية[١].

كما يُطبق نظام الحكومات المحلية في الدول البسيطة مثلما يُطبق في الدول الاتحادية أما الفيدرالية فتطبيقها يكون في الدول المركبة اي المؤلفة من مجموعة الدول أو الدويلات أو الاقاليم أو الامارات أو الولايات[٢].

كما لا يفوتنا ان نشير الى ان وجود وتطبيق الحكومات المحلية في دول فيدرالية كالولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا لا يعني أن نظام الحكومات المحلية لا يتجزأ من النظام الفيدرالي أو العكس أو ان لا فيدرالية بلا نظام حكومات محلية، كون نظام الحكومات المحلية جزء من النظام الديمقراطي وهو يحقق روح الديمقراطية أما الفيدرالية فإنها من الممكن ان تطبق حتى في الدول غير الديمقراطية مثل دولة الامارات العربية المتحدة[٣].

---

١ – عقيل محمد عبد وسليم نعيم خضير ، "رؤية تحليلية لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والاقاليم الفيدرالية في الدستور العراقي الدائم" ، **مجلة العلوم الاقتصادية** ، العدد ٢٣ ، المجلد ٦ ، (البصرة : ٢٠٠٩) ، ص ١٠٦ .

٢ – "تعريف الفيدرالية" ، **مجلة اضواء** ، العدد ٣ ، (بغداد : ٢٠٠٩) ، ص ١٩ .

٣ – سليم نصر الرقعي ، ما الفرق بين الفدرالية والمحلية (نظام الحكم المحلي) ، في : (٢٠١٦/٦/٢٣) http://libya-al-mostakbal.org/news/clicked/١٥٩٤٣

الفصل الثاني

الحكومات المحلية "البيئة

– المقومات – الاهداف -

مكامن القوة والضعف"

الفصل الثاني

الحكومات المحلية

"المقومات – البيئة – الاهداف – مكامن القوة والضعف"

يحتوي هذا الفصل على أهم الموضوعات التي تتضمنها الحكومات المحلية وتؤثر بها وبتطورها وطبيعتها، وتأتي أهميتها من حيث ما يمكن ان ترتكز عليه الحكومات المحلية من أُسس ومقومات لا يمكن لها القيام من دونها، وكذلك تأثير بعضها كالبيئة المحيطة بها وعواملها التي تحدد شكلها وطبيعتها، كما الاهداف التي تبتغي تحقيقها الحكومات المحلية، وما تتضمنه من مكامن قوة ونقاط ضعف عند تطبيقها، ومن أجل التعرف على كل ذلك سيتم دراسة الجوانب الآتية :

- مقومات واسس الحكومات المحلية
- بيئة الحكومات المحلية
- أهداف الحكومات المحلية
- مكان القوة والضعف في نظام الحكومة المحلية

المبحث الاول

مقومات واسس الحكومات المحلية

يُقصد بمقومات الحكومة المحلية الأسس التي يتوجب توفرها من اجل قيام نظام الحكومات المحلية المناسب وعليها يرتكز، وتتمثل هذه الأسس والمقومات بما يأتي:

اولاً – تمتع الحكومات المحلية بنوع من الاستقلال

يُقصد بالاستقلال أحد المقومات الأساسية التي يرتكز عليها نظام الحكومات المحلية، بمعنى أن تتمتع الوحدة المحلية بشخصية معنوية مستقلة ضمن حدود إقليمية محددة من إقليم الدولة، ويتم تعريف الشخصية المعنوية على أنها "مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتمتع بالشخصية القانونية تماماً كتلك المقررة للأشخاص الطبيعيين، وينظر إليها وتعامل كما لو كانت شخصاً حقيقياً، فهي لها حقوق وعليها إلتزامات، وهي شخصية مستقلة عن الأشخاص والعناصر المادية المكونة لها"[١].

ويأتي الاعتراف للوحدة المحلية بهذه الشخصية "المستقلة عن شخصية الدولة" بإعتباره مظهراً لوجود شؤون خاصة لهذه الوحدة تميزها عن الشؤون القومية العامة التي تشترك فيها مع سائر الوحدات المحلية الاخرى، ويكون تحديد هذه الشؤون الخاصة من خلال القوانين والتشريعات، إذ يتم قانوناً تحديد الحاجات العامة ذات الطابع الاقليمي التي يمكن أن تقوم عليها المرافق العامة المحلية والحاجات ذات الطابع القومي التي تهم الشعب عامة[٢].

وإنَّ عنصر الاستقلال للحكومة المحلية يعني عدم ارتباطها عضوياً بالسلطة المركزية، فإذا ما أغفلت الشخصية المعنوية فإن ذلك يعني أنها ما زالت مرتبطة بالحكومة المركزية، لذا فإنَّ هذا الطابع هو الذي يميزها ويمنحها الصفة القانونية، وما الاعتراف بالشخصية المعنوية للحكومة المحلية إلا نتيجة منطقية للاعتراف باستقلالها وبوجود مصالح محلية خاصة بها[٣]، ويؤدي

---

١ – امينة قصراوي، مصدر سبق ذكره، ص ٣٣.

٢ – حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سبق ذكره، ص ٣٥٨.

٣ – محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب، **الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير**، (القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الادارية، ٢٠٠٥)، ص ٢٤.

استقلال الهيئات المحلية الى تحديد الكيان القانوني لها الذي يُعد مستقلاً عن الاشخاص المنشئين لها كما من شأنه ان يميز حدود هذه الهيئات وطبيعة اختصاصاتها، فتحدد نشاطات هذا الشخص المعنوي كأنها صادرة عنه ومنشأة له فتبين حقوقه والتزاماته، ويرافق هذا الوضع استقلال مالي منظم قانوناً يساعد هذه الشخصية على أداء أعمالها[١]، ويظهر عنصر الاستقلال في نظام الحكومات المحلية في صور عديدة أبرزها[٢]:

١. تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية محلية معترف لها بالشخصية المعنوية، وتتفاوت الدول في أنماط تنظيم الوحدات المحلية في الدولة تبعاً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة.
٢. الاستقلال المالي، وهذا يُعد عاملاً حاسماً في وجود استقلالية الحكومة المحلية اذ يكون لها مواردها وصلاحية تحصيلها وحق استعمالها في وجوه الإنفاق التي تحتاجها وتقررها.
٣. عدم تلقي الهيئات المحلية الأوامر والتعليمات من السلطة المركزية.
٤. استقلال الوحدات المحلية في اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة في الأمور المحلية بما لا يتعارض مع تشريعات وقوانين الدولة.
٥. توفر جهاز إداري وتخصصي تابع للوحدة المحلية مع ما يترتب على ذلك من حريتها في التعيين والترقية والاستخدام ومراقبة العمل ووضع أنظمة عمل خاصة بها وتسيير أجهزتها.

ثانياً – قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية

وينقسم هذا الأساس على قسمين :

١. **مجالس محلية منتخبة**، تُعد هذه المجالس جوهر الحكومات المحلية، إذ يُعهد الى أبناء الوحدة المحلية بأن يشبعوا حاجاتهم بأنفسهم من خلال هيئة مختارة من ابنائها ومستقلة في عملها عن الدولة وان كانت تخضع لإشرافها ورقابتها، ويُعد الانتخاب الطريقة الرئيسة التي يمكن من خلالها تكوين المجالس المحلية المعبرة عن ارادة الشخص المعنوي العام الاقليمي[٣]، إذ ينجر

---

١ – امينة قصراوي، مصدر سبق ذكره، ص ٣٣-٣٤.

٢ – محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب، **الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير**، مصدر سبق ذكره، ص ٢٤-٢٥.

٣ – بشير محمد عمر المشهراوي، "نظام الهيئات المحلية في القانون الفلسطيني (دراسة مقارنة)"، رسالة ماجستير غير منشورة، معهد البحوث والدراسات العربية، مصر، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٧.

على مسألة منح الشخصية الاعتبارية للهيئات المحلية تمتعها بالاستقلال عن الاشخاص الممثلين لها الذين يعبرون عن ارادتها ويباشرون بإسمها ونيابة عنها الصلاحيات الموكلة اليها "الحكومات المحلية"، اذ جعل عنصر الاستقلال قضية ارتباط ممثلي الهيئات المحلية بالسلطة المركزية قضية شعبية، فإستقلالهم عنها أو تبعيتهم لها يرهن مبدأ الحكم المحلي ومن شأنه أن يجعله واقعاً معاشاً وفاعلاً أو حبراً على ورق وخيالاً. هذا الرهان على مدى استقلالية اعضاء الهيئات المحلية عن السلطة المركزية أثار جدلاً لدى المختصين الذين اختلفوا حول كيفية تحقيق هذا الاستقلال[١] ، وقد انقسم هؤلاء المختصون في آرائهم على فريقين :

الفريق الأول، ويرى أنَّ انتخاب اعضاء المجالس المحلية يُعد امراً ضرورياً لضمان استقلال هذه المجالس عن السلطة المركزية، إذ إنَّ النظام اللامركزي هو امتداد لفكرة الديمقراطية، ويجب أن يقوم على مبدأ الانتخاب، بحيث يقوم السكان المحليين بإنتخاب اعضاء مجالسهم المحلية، وذلك لصحة تقديرهم للمصالح المحلية وادراكهم ومعرفتهم باحتياجات مجتمعاتهم، كما انهم يدينون بالولاء لناخبيهم ويتأثرون بميولهم. وهناك حجة أخرى تتمثل بأن تشكيل المجالس المحلية عن طريق التعيين من قبل السلطة المركزية سيتيح لهذه السلطة التدخل في شؤون هذه المجالس والتأثير على اعضائها، لأنَّ العنصر المعين سيكون أكثر ارتباطاً بالإدارة المركزية التي عينته وسيخضع لها ولن يتمتع بإرادة حرة في تأدية أعماله، مما يؤدي الى فقدان المجالس المحلية لجوهر وغاية وجودها وذلك عندما تفقد حريتها واستقلالها[٢].

أما **الفريق الثاني** فيرى أن مسألة الانتخاب في حالة تطبيق نظام اللامركزية المحلية لا يعتبر شرطاً لازماً ويمكن أن يتم ذلك من خلال التعيين، وهذا الرأي بكل مبرراته قد يمثل خرقاً للهدف السياسي للحكومة المحلية بشكل عام، اذ يسلب الجانب الاستقلالي وحرية اختيار المجتمعات المحلية ويبقيها في دائرة القاصر غير القادر على إفراز قيادات محلية تمثله وتنوب عنه كحالة أساسية من حالات الديمقراطية الواجب تعزيزها في نهج الحكومات المحلية[٣].

---

١ – امينة قصراوي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩.

٢ – بشير محمد عمر المشهراوي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٧–٢٨.

٣ – محمد محمود الطعامنة، نظم الادارة المحلية (المفهوم والفلسفة والاهداف)، مصدر سبق ذكره، ص ١٠.

٢. **الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة**، يُعد الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة من اهم المقومات التي يرتكز عليها قيام نظام الحكومة المحلية، كون فلسفة هذا النظام تنطلق أصلاً من ضرورة مشاركة الوحدات المحلية بإدارة مصالح خاصة بإقليم معين، باعتبارها أكثر كفاءة وفاعلية واستجابة لحاجات المواطنين وأولوياتهم، لأنَّ الدولة تقدم الحاجات العامة من خلال الحكومات المحلية، فهناك حاجات عامة تخص مختلف انحاء الدولة وكل أفرادها في مختلف مدنها وولاياتها واقاليمها، ويغلب على هذهِ الحاجات صفة الوطنية وتعرف بالمصالح الوطنية "كالدفاع الخارجي والامن الداخلي"، ولكن توجد حاجات ومتطلبات خاصة أو مصالح ذاتية تتعلق بجزء من اقليم الدولة أو سكان منطقة معينة دون غيرها، ويطلق عليها الحاجات أو المصالح الذاتية تمييزاً لها عن المصالح الوطنية، فمن الضروري توافر مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية، فما يهم اقليماً معيناً لا يهم بالضرورة باقي اقاليم الدولة، وبذلك يصبح من المهم ان تتولى الحكومة المركزية إدارة الحاجات والمصالح الوطنية بينما يُترك للحكومات المحلية إدارة مصالحها الذاتية المتميزة[١].

ثالثاً – خضوع الحكومات المحلية لرقابة السلطة المركزية

إنَّ جوهر مبدأ الحكومات المحلية هو اقامة نوع من التوافق والتلائم بين نقيضين هما : استقلال الشخص المعنوي "الهيئات المحلية"، وضرورة رقابة الحكومة المركزية عليه، ويكون هذا التوافق وفقاً لأسس وقوانين الدولة، إذ إن استقلال الحكومات المحلية لا يعني بالضرورة أن تتخلى الحكومة المركزية عن سلطاتها الرقابية، فعلى الرغم من تخلي الحكومة المركزية عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات المحلية، إلا أنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف عليها حتى تضمن أنها تسير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة للدولة وخططها المستقبلية[٢]، ولكن هذه الرقابة يجب أن لا تكون مشددة ولا تمتد الى أعمال الهيئات المحلية بأجمعها، فهي لا تخول السلطة المركزية بإصدار تعليمات وقرارات ملزمة للهيئات المحلية، وهذه

١ – عتيقة كواشي، مصدر سبق ذكره، ص ٣١–٣٢.

٢ – محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٥.

الرقابة يمكن أن تنصب على اعضاء المجالس المحلية وعلى المجالس والهيئات المحلية مثلما يمكن ان تكون على الاعمال أيضاً[1].

وهناك مجموعة من الأهداف التي تستند إليها الحكومة المركزية في رقابتها على الوحدات المحلية من أهمها : تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة، التأكيد على ان الوحدات المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية، التأكيد على أن الوحدات المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفاعلية، ضمان حُسن سير الخدمات المحلية وقيام الوحدات المحلية بتأديتها بكفاءة وفاعلية[2].

---

١ – صلاح عبد العاطي، **الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين**، (غزة : مركز الميزان لحقوق الانسان، ٢٠٠٥)، ص ٦.

٢ – للمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع الى الفصل الاول – المبحث الثالث – فقرة اهداف رقابة الحكومة المركزية على الحكومات المحلية ص ٣٢-٣٣، كذلك يُنظر : – محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، مصدر سبق ذكره، ص ٢٨-٢٩. – عتيقة كواشي، مصدر سبق ذكره، ص ٣٩. – امينة قصراوي، مصدر سبق ذكره، ص ٣٤.

المبحث الثاني
بيئة الحكومات المحلية

يظهر الاختلاف في أنظمة الحكومات المحلية من دولة إلى أخرى، كما قد تتباين الحكومات المحلية في إطار الدولة الواحدة من مرحلة إلى أخرى، وسبب ذلك انها نظام فرعي للنظام الاجتماعي الشامل، ومن ثم تتأثر بالعوامل السياسية والتاريخية والثقافية التي توجد فيها، وتساعد دراسة بيئة الحكومات المحلية في تحليل الدور الذي تقوم به الوحدات المحلية أو في المقارنة بين هذه الوحدات وبعضها الآخر، سواءً داخل الدولة الواحدة أو بين دولةٍ وأخرى[(١)].

وفي هذا الميدان يبرز لنا مصطلح ايكولوجيا نظام الحكومات المحلية الذي يُشير الى التفاعلات بين النظام ومجموعة من الظروف البيئية المحيطية به، فهي ليست دراسة "العناصر" الموجودة بالبيئة في ذاتها، وانما علاقتها مع النظام المحلي[(٢)].

وهناك عدد من العوامل الآيكولوجية (البيئية) المؤثرة في نظام الحكومة المحلية، يمكننا التطرق إليها في الفقرات الآتية :

اولاً– العوامل الجغرافية والطبيعية

تُعد الظروف الجغرافية ووسائل المواصلات من العوامل المؤثرة على الحكومات المحلية وتحديد بنائها التنظيمي وتشكيلاتها، وتحديد الحدود الإدارية لوحداتها، إذ يؤثر الانعزال الجغرافي على طبيعة العلاقة بين العاصمة والمناطق الأخرى البعيدة عنها، بسبب ضعف الاتصال بين المستوى المركزي والمستويات الأخرى الإقليمية والمحلية، بحيث تؤثر مساحة الدولة على

---

١ – محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، مصدر سبق ذكره، ص ٤٤.

٢ – علي الصاوي، **اللامركزية في اطار الديمقراطية ملاحظات في النظم المحلية المعاصرة**، (القاهرة : ٢٠٠٢)، ص ٨١.

الحكومات المحلية , فالدولة التي تمتلك المساحة الشاسعة والمترامية الأطراف تكون في حاجة ملحة إلى وجود حكومات محلية قوية مثل السودان ومصر والسعودية والعكس صحيح أيضاً[١].

وتؤثر تضاريس الدولة على الحكومات المحلية المطبقة فيها لاسيما ما يتعلق بظاهرتي توزيع الأقاليم الطبيعية في نطاقها، ووجود العوائق الطبيعية مثل الجبال والأنهار، بمعنى أنَّ الحكومات المحلية التي يمكن تطبيقها في المناطق الصحراوية والجبلية تختلف عن تلك التي تطبق في السهول ووديان الأنهار، لاختلاف طبيعة السكان وتباين وسائل معيشتهم، ففي المناطق الجبلية غالباً ما تؤدي عزلة العاصمة وصعوبة المواصلات بينها وبين أجزاء الدولة المختلفة إلى دعم الاستقلال الذاتي للسلطات المحلية وضعف علاقتها بالحكومة المركزية، ولنا في قوة الحكومات المحلية –في بعض جوانبها– في سويسرا خير دليل على ذلك إذ تسود البلاد طبيعة جبلية وعرة، وعلى العكس منها في حالة انبساط إقليم الدولة، وخلوه من العوائق الطبيعية وسهولة الاتصال بين أجزائه المختلفة، أمور لا تساعد على وجود حكومات محلية قوية لسهولة تدخل الحكومة المركزية في شؤون الوحدات المحلية ومد رقابتها إليها[٢].

ثانياً – العوامل التاريخية

للحكومات المحلية ارتباط وثيق بتاريخ الدولة، كون حقوق المجتمعات المحلية في حكم نفسها غالباً ما تكون مكاسب قد حصلت عليها هذه المجتمعات عبر التاريخ السياسي الطويل للدولة، الحال الذي يُشكل سنداً لها في مقاومة أي حركة لتغيير نظام الحكومات المحلية القائم[٣].

ولعل أهم العوامل التاريخية التي تؤثر في الحكومات المحلية هي : **أسلوب نشأة الدولة، والاستعمار، وأسلوب نشأة الحكومات المحلية وتطورها**، ففي حالة نشأة الدولة من اتحاد عدد من الأقاليم ذات الخصائص المتمايزة، فإن الحكومات المحلية هنا تعكس خصائص هذه الأقاليم

---

١ – محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب، **الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير**، مصدر سبق ذكره، ص ٤٤.

٢ – المصدر نفسه، ص ٤٤–٤٥.

٣ – سمير محمد عبد الوهاب، **اللامركزية والحكم المحلي – دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة**، (القاهرة : جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠١٠)، ص ٧٣.

من حيث البناء التنظيمي وأسلوب تشكيل المجالس المحلية. كما ان الاستعمار كان له تأثير كبير على نظام الحكومات المحلية في الدول التي استعمرت، فأنظمة الحكومات المحلية في الجزائر ولبنان قد تأثرت بنظام الحكم المحلي في فرنسا التي كانت تستعمرهما[١]، أما تأثير أسلوب نشأة الحكومات المحلية على طبيعة نظامها فيتجلى بأن الحكومات المحلية التي وجدت قبل نشأة الحكومة المركزية كما في الولايات المتحدة الامريكية وانجلترا فإنها تكون أكثر استقراراً وأوسع في الصلاحيات والسلطات من الحكومات المحلية التي تنشأ بقانون من الحكومات المركزية، وذلك نابعاً من صعوبة إجراء أي تعديلات جوهرية عليها بخلاف النوع الثاني الذي يسهل تعديل اختصاصاته وسلطاته بتعديل القانون من قبل السلطة المركزية[٢].

ثالثاً– العوامل الاجتماعية والثقافية

للعوامل الاجتماعية والثقافية تأثير على الحكومات المحلية، إذ تتأثر بالنمو الحضري، فإرتفاع معدل الهجرة من الريف إلى المدن ومن ثم تضخم حجوم المدن وتكدسها بالسكان وصعوبة إدارتها يؤثر على الحضر والريف معاً، ويتجلى تأثير الزيادة السكانية على الحكومة المحلية في معدلات النمو الطبيعي للسكان والتركيب العمري لهم، بحيث يؤدي انخفاض معدل النمو الطبيعي إلى انخفاض حجم العائلة نسبياً ومن ثم انخفاض عبء الإعالة وارتفاع مستوى المعيشة ويعني ذلك بالنسبة للحكومة المحلية الحد من الإنفاق المحلي، نظراً لانخفاض معدلات نمو الخدمات التي تؤديها السلطات المحلية، مما يساهم في تحسن نوعية الخدمات المحلية المقدمة للمواطنين[٣].

أما تعدد الأصول الجنسية في نطاق الدولة فيؤثر هو الآخر على الحكومات المحلية فيها، وتكون نوعية ذلك التأثير بحسب أسلوب الدولة في معالجة هذه الظاهرة، فعندما تريد الحكومة المركزية القضاء على الطابع المميز لهذه الأقليات والطوائف وصهرها في المجتمع القومي، حتى

---

١ – صفاء عثمان، مصدر سبق ذكره، ص ١٨.

٢ – سمير محمد عبد الوهاب، **اللامركزية والحكم المحلي – دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة**، مصدر سبق ذكره، ص ٧٣.

٣ – عتيقة كواشي، مصدر سبق ذكره، ص ٧٧.

لا تصبح مراكز قوة تهدد وحدة الدولة، فإنها تمارس المزيد من الرقابة على الوحدات المحلية ومن ثم إضعاف الحكومات المحلية، ولكن اذا كانت الحكومة المركزية راغبة بتشكيل وحدات محلية متجانسة اجتماعياً فإن ذلك يتطلب منها تقوية هذه الوحدات وزيادة درجة استقلالها واختصاصاتها، وعلى العكس من ذلك، يكون من السهل تقسيم الدولة المتجانسة إلى وحدات محلية وتطبيق نمط موحد من الوحدات المحلية والصلاحيات والاختصاصات وتشكيل المجالس المحلية على مستوى الدولة[١].

رابعاً – العوامل السياسية

تتأثر الحكومات المحلية باعتبارها جزءاً من المنظومة السياسية للدولة بالعوامل السياسية المحيطة بها كون الحكومات المحلية هي نموذج مصغر للحكم العام في الدولة تؤثر فيها وتتأثر بها سلباً وإيجاباً[٢].

فيتيح **الاستقرار السياسي** الفرصة للوحدات الحلية للتمتع بالمزيد من السلطات والاختصاصات والصلاحيات لعدم وجود ما تخشاه الحكومة المركزية من وجود الحكومات المحلية، بينما في حالة عدم الاستقرار السياسي فإن الدولة تحتاج الى اتخاذ العديد من الاجراءات والتعديلات والتدخلات في عمل الحكومات المحلية ما يتسبب بإضعاف النظام المحلي وخلخلة جذوره التاريخية. وبالنسبة **للقيم والمبادئ السياسية** في الدولة فإنَّ الحكومات المحلية تتشكل على اساسها فيها , فالمجالس المحلية في الدول الديمقراطية يتم تشكيلها بالانتخاب المباشر , كما إنها تتمتع بصلاحيات واختصاصات اكبر نسبياً من مثيلتها في الدول غير الديمقراطية[٣].

١ – عتيقة كواشي، مصدر سبق ذكره، ص ٧٨.

٢ – بشير شايب، "مستقبل الدولة الفدرالية في افريقيا في ظل صراع الاقليات نيجيريا انموذجاً"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ورقلة، ٢٠١٠/٢٠١١، ص ٥٩.

٣ – محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، مصدر سبق ذكره، ص ٤٨.

فضلاً عن ذلك فإن **دور السلطة التنفيذية وطبيعة علاقتها بالسلطة التشريعية** يؤثر في الحكومات المحلية وبخاصة في الدول النامية , ففي هذه الدول يتمتع رئيس الدولة أو الملك أو أعضاء السلطة التنفيذية بسلطات قوية في مقابل ضعف السلطة التشريعية , وبذلك فمن الطبيعي في هذه الدول ان يكون دور المجالس المحلية محدوداً في مواجهة الرؤساء التنفيذيين الذين يمثلون السلطة التنفيذية في أقاليمهم أو بلدياتهم[١]، بينما في الدول المتقدمة والديمقراطية فإن العلاقة تكون متوازنة ومنضبطة دستورياً سواء بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أو بين التنفيذية والحكومات المحلية.

خامساً – العوامل الاقتصادية

لا شك في أن الحكومات المحلية ليست بمنأى عن التأثر بالعوامل الاقتصادية التي تتضمن **طبيعة الاقتصاد المحلي** و**طبيعة النظام الاقتصادي** العام للدولة، إذ إن صفة المحلية التي تتسم بها الحكومة المحلية تتوقف على **طبيعة الاقتصاد المحلي** , فالنشاط الاقتصادي في المدينة يختلف عنه في القرية , كما أن المدينة الصغيرة تختلف عن المدينة الكبيرة، وكذلك الأمر بالنسبة للتباين بين المدينة التجارية والمدينة الصناعية... الخ , وهذه الاختلافات لها تأثيرها على الحياة السياسية في تلك المناطق , من خلال تأثيرها على الثقافة السياسية للإفراد الذين ينقلون الاتجاهات والتوقعات الثقافية لمهنهم إلى العملية السياسية , كما أنَّ ظروف وتركيبة الاقتصاد المحلي تحدد مدى قدرة الوحدات المحلية على القيام بدورها وتقديم الخدمات للمواطنين والسكان المحليين[٢].

أما بالنسبة **لطبيعة النظام الاقتصادي** في الدولة فإنها تنعكس على طبيعة الحكومات المحلية فيها , ففي المرحلة التي اتسمت بالمزيد من تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية , كان للوحدات المحلية دور كبير في إنتاج السلع وتقديم الخدمات للمواطنين وفي عملية التنمية بصفةٍ عامة , بيد أنه في ظل التوجه العالمي إلى اقتصاد السوق وتبني سياسات الإصلاح الاقتصادي , حدث

---

١ – المصدر نفسه، ص ٤٨.

٢ – صفاء عثمان، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠.

تحول في دور الدولة والوحدات المحلية , فلم تعد الوحدات المحلية المسؤولة الوحيدة عن عملية التقديم المباشر للخدمات بل أصبح في إمكانها إسناد هذه الخدمات أو بعضها إلى القطاع الخاص في إطار ما يسمى بـ "العقود أو المقاولات". ويلاحظ في الدول التي تعتمد على الموارد النفطية مدى تأثير العوامل الاقتصادية على الحكومات المحلية، إذ إنَّ الاعتماد على النفط قد اثر على مصادر الموارد المحلية في هذه الدول , بحيث إنها تعتمد على التحويلات المركزية بدلاً من استقلالها في الجوانب المالية[١].

سادساً – البيئة الدولية والعولمة

تعد العولمة أبرز ما شهده العالم من تطور منذ أواخر القرن العشرين وما تضمنته من تحولات تكنولوجية واقتصادية وسياسية تمثلت في بروز ثورة المعلومات والاتصالات وتبني الاقتصاد الحر والتوجه نحو تحرير التجارة والاستثمار وبروز اعداد كبيرة من المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، كل ذلك كان له التأثير الواضح على دور الدولة والوحدات المحلية[٢].

وتأثرت الحكومات المحلية بالعولمة من خلال ظهور الوحدات المحلية كوحدات فاعلة في الاقتصاد العالمي ومؤثرة في السياسة الدولية بشكل عام وهو ما تجسد في انخراط عدد من المدن والمقاطعات في الاقتصاد العالمي من خلال كونها مدن جاذبة للاستثمار وحلقة وصل بين التجارة الاقليمية والدولية.

ومن جانب آخر أدت العولمة الى توزيع السلطة بين أربع جهات وهي الوحدات المحلية والمنظمات غير المحلية، والإدارات والهيئات المحلية والوزارات، والمنظمات فوق الوطنية "مثل الاتحاد الاوروبي والتنظيمات والهياكل الاقتصادية المستقلة الأخرى"[٣].

---

١ – عتيقة كواشي، مصدر سبق ذكره، ص ٧٨.

٢ – سمير محمد عبد الوهاب، **اللامركزية والحكم المحلي – دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة**، مصدر سبق ذكره، ص ٧٧.

٣ – ينظر : سمير محمد عبد الوهاب، **اللامركزية والحكم المحلي – دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة**، مصدر سبق ذكره، ص ٧٧ – ٧٩.

وبرز في البيئة الدولية دور المنظمات الدولية السياسية والاقتصادية كالأمم المتحدة بمختلف منظماتها والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي في دعم وتشجيع اللامركزية والحكومات المحلية باعتبارها أداة مهمة في الحكومة، وذلك من خلال الدعم المحلي والفني في تطبيق الحكومات المحلية، بالإضافة الى برامج المساعدات التي عقدتها الدول الكبرى للدول النامية لا سيما الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد الاوروبي واليابان[١].

خلاصة القول إنَّ نظام الحكومات المحلية في أي دولة من الدول يتشكل متأثراً بالعديد من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتاريخية , ومن هنا نجد أنّه من الضروري دراسة هذه العوامل عند المقارنة بين نظام حكومات محلية وآخر , أو في عملية تقييم الأداء لأي حكومة محلية ومن ثم تقدير مدى نجاحها أو فشلها في الميدان العملي.

١ – المصدر نفسه، ص ٧٨ – ٧٩.

المبحث الثالث

أهداف الحكومات المحلية

تهدف أنظمة الحكومات المحلية إلى تحقيق جملة من الأهداف السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية، وتختلف الدول في إيلاء الأهمية النسبية التي تحققها هذه الأهداف أو تلك، بحيث تركز بعض الدول على هدفٍ أكثر من غيرهِ من الأهداف، وتفهم هذه التباينات من خلال سياق تطور إنشاء الدولة والمتغيرات الايكولوجية التي تؤثر على تنظيم وإدارة علاقات الحكومات المحلية مع الحكومة المركزية[1]، وفي الإجمال يمكن استعراض أهداف الحكومات المحلية كالآتي :

أولاً – الأهداف السياسية

ترتبط الأهداف السياسية بمقومات وأسس الحكومات المحلية، وينضوي تحت لواء الأهداف السياسية الأهداف الفرعية الآتية:

١. التعددية، ويقصد بالتعددية توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات والمصالح المتنوعة، وتكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق ووضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات والمصالح المتنافسة، وتُعد المجالس المحلية من بين أهم الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية في اختصاصاتها وسلطاتها، وأنَّ التعددية في صنع القرارات تتيح للوحدات المحلية نفوذاً أقوى في المشاركة في صنع السياسات في ميادين مهمة كالتعليم والصحة والإسكان والثقافة والأمن وغيرها.

٢. الديمقراطية، تشكل الديمقراطية احد أهم الأهداف الرئيسة التي تسعى إلى تحقيقها الحكومات المحلية، تلك الديمقراطية التي تتمثل في حرية المجتمعات المحلية في انتخاب مجالسها المحلية، وتمارس المجالس المحلية الديمقراطية بالأدوات والأساليب السياسية المعهودة داخل المجلس أو في التعامل مع المواطنين والمؤسسات الأخرى في الدولة[2].

---

١ – محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب، **الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير**، مصدر سبق ذكره، ص ٣٨.

٢ – للمزيد ينظر : المصدر نفسه، ص ٣٩–٤١.

٣.دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي، إنَّ أنظمة الحكومات المحلية تسهم في القضاء على استئثار القوى السياسية وتسلطها داخل الدولة لا سيما تلك الداعية الى الاختلاف والتمايز عن الخط العام للدولة والمجتمع، مما يجهض ويضعف مراكز تلك القوى ومن ثم التخلص منها.

٤.تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة، ويمكن أن يظهر أثر ذلك عند تعرض الدولة إلى أزمات ومصاعب قد تضعف البناء التنظيمي المركزي للدولة، وعندها تبقى الحكومات المحلية التي اعتادت على حرية التصرف والاستقلال قادرة على الوقوف على قدميها والتصدي لمسئولياتها دون الشعور بالحاجة أو الاعتماد المطلق على المركز[١].

٥. المساهمة الشعبية في تنفيذ السياسات العامة للدولة على مختلف المستويات المحلية.

٦. توفير مناخات واسعة للأحزاب السياسية، وتمكينها من شرح برامجها ومساهمتها في تقديم افضل مرشحيها وتنفيذ برامجها وتأسيس قواعدها الشعبية في الوحدات المحلية. مثلما تهدف الى ايجاد تنافس سليم بين المحليات في ظل الإدارة الافضل للشؤون المحلية والتنفيذ الامثل للسياسات العامة والامتثال المناسب للدستور والقوانين[٢].

ثانياً – الأهداف الإدارية

تُعد الحكومات المحلية من أكثر الوسائل أهمية لكفاءة الأداء وتقديم السلع والخدمات المحلية، لأنها – بخلاف النمط المركزي في الإدارة – تتميز بخاصيتين هما : **الحساسية** أي تأثرها بآراء وانتقادات وتقييم السكان المحليين، و**الاستجابة** السريعة لحاجات المواطنين في المجتمعات المحلية[٣]، ويمكن تلخيص الأهداف الإدارية على النحو الآتي :

١. تحقيق الكفاءة الإدارية، كون الوحدات المحلية أكثر قدرة وكفاءة من الناحية الاقتصادية بمجال تقديم الخدمات المحلية، التي غالباً ما تكون على جدول أولويات الشأن المحلي

---

١ – محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، مصدر سبق ذكره، ص ١٥.

٢ – علي مهدي علي العلوي، "الرقابة على اعمال الادارة المحلية وهيئاتها في الجمهورية اليمنية"، اطروحة دكتوراه غير منشورة، معهد البحوث والدراسات العربية، مصر، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٣٢ – ٣٣.

٣ – محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب، **الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير**، مصدر سبق ذكره، ص ٤١.

وايجاد جو من التنافس في المجال الإداري بين مختلف الجماعات المحلية واستفادتها من تجارب بعضها البعض[١].

٢. تُعد المجالس المحلية أكثر استجابة من الحكومة المركزية للمطالب المحلية، وذلك لمعرفة هذه المجالس بالمجتمع المحلي وظروفه وإحساسها بالمسؤولية المباشرة تجاه الناخبين.
٣. الحد من البيروقراطية وتذليل الإجراءات وتجنب الروتين الإداري الذي تتصف به الإدارة الحكومية، ونقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية الى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين ومن خلال رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات.
٤. المرونة والتنوع في أساليب الإدارة تبعاً للظروف المحلية، إذ يمكن لأي وحدة محلية اتباع أسلوب العمل الذي يتناسب مع واقعها وظروفها وحاجات مواطنيها[٢].
٥. توفير فرص أفضل للإبداع وتنمية روح التنافس بين وحدات الحكومات المحلية، ومنح فرصة للمحليات لتجريب السياسات والبرامج والاستفادة من أداء بعضها البعض نتيجة لذلك، ويُعد هذا الأمر أمراً مهماً ولازماً للسياسات الرشيدة ذات القيمة والمردود الإيجابي[٣].

ثالثاً – الأهداف الاجتماعية

تمثل الحكومات المحلية فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية لعل أهمها :

١. تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية، وذلك يتفق مع ظروفهم وأولوياتهم وميولهم بحيث ان وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية اجتماعية تجاه المواطنين لابد أن ينعكس على زيادة المستوى الاقتصادي والاجتماعي لهم، وارتفاع مستوى الصحة والتعليم، والحد من تلوث البيئة، والحصول على الخدمات المحلية جميعاً بيسر وسهولة.
٢. شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهميته في التأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية، بما يعزز ثقته بنفسه ويزيد من ارتباطه بالمجتمع الذي ينتمي إليه وهي خطوات أولى نحو تطوير روح المواطنة الحرة[١].

---

١ – بشير شايب، مصدر سبق ذكره، ص ٥٦.

٢ – عتيقة كواشي، مصدر سبق ذكره، ص ٧٣.

٣ – محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، مصدر سبق ذكره، ص ١٦.

٣. ايجاد شعور لدى المواطنين بعدالة الضرائب التي تُفرض عليهم، لإدراكهم بأن حصيلتها ستدفع لإنشاء مشاريع محلية يتم الاستفادة منها بشكل مباشر.

٤. تنمية الاحساس بوجود نوع من العدالة الاجتماعية، وذلك عندما يكون للمواطنين نفس القدر من الخدمات والاهمية في مختلف ارجاء الدولة.

٥. ايجاد نوع من التنافس بين سكان الاقاليم المختلفة في مجال التنمية والتطوير الامر الذي ينعكس ايجابياً على المصلحة العامة للدولة[٢].

٦. تساهم الحكومات المحلية بربط الإدارة الحكومية بالقاعدة الشعبية، بما ينعكس ايجابياً على السكان المحليين وتلبية احتياجاتهم[٣].

٧. إحساس الأفراد بانتماءاتهم الإقليمية والقومية، وتخفيف آثار العزلة التي تفرضها المدنية الحديثة عليهم بعد توسيع نطاق التنظيمات الحديثة[٤].

رابعاً – الاهداف الاقتصادية

يبتغي تطبيق الحكومات المحلية تحقيق جملة من الأهداف الاقتصادية، يتمثل أهمها بـ :

١. إنَّ الحكومات المحلية المثلى يمكن أن تساهم في التنمية المحلية ثم القومية من خلال التخطيط المحلي والتعبئة الاجتماعية، ويشترط هذا الدور واقعية اقتصادية واجتماعية تتناسب مع اتجاهات وتقاطع المصالح المحلية، وعلى الرغم من حداثة هذا الدور نسبياً إلا إنَّه يُشكل أهم أهداف الحكومات المحلية[٥].

٢. ايجاد وسائل معالجة للمشكلات الاقتصادية محلياً وفي الوقت المناسب.

٣. اتاحة فرصة ادخال نظم اقتصادية على المستوى المحلي وتحديد مدى إمكانية نجاحها وقدرة الاستفادة منها، وإمكانية تقييم المفيد منها في ضوء نتائجها المتحققة.

---

١ – محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب، **الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير**، مصدر سبق ذكره، ص ٤٣.

٢ – عتيقة كواشي، مصدر سبق ذكره، ص ٧٤.

٣ – بشير شايب، مصدر سبق ذكره، ص ٥٦.

٤ – محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، مصدر سبق ذكره، ص ١٦.

٥ – فتح الرحمن عبد الماجد، "ادارة الحكم المحلي في ظل الفيدرالية في السودان"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الخرطوم، كلية الدراسات العليا، الخرطوم، ٢٠٠٤، ص ٢٧.

٤. ايجاد فرص عمل محلية والمساهمة في حل مشكلات البطالة وتوزيع القوى الوظيفية والعمالية على المرافق المحلية.
٥. تحديد الموارد الاقتصادية محلياً، الكفيلة بتمويل الحكومة المحلية وفقاً للقانون[١].
٦. تأسيس مشروعات اقتصادية تلائم حاجات الوحدات المحلية وتراعي الامكانات المادية والبشرية المتوفرة وتشجيع الاستثمارات المحلية والاجنبية.
٧. تنشيط الاقتصاد على المستوى المحلي الذي بدوره سيؤدي الى تنشيط الاقتصاد على المستوى الوطني لا سيما إذا كانت هناك أجواء منافسة بين الوحدات المحلية[٢].

---

١ – علي مهدي علي العلوي، مصدر سبق ذكره، ص ٣٣ – ٣٥.

٢ – عتيقة كواشي، مصدر سبق ذكره، ص ٧٥.

المبحث الرابع

مكامن القوة والضعف في انظمة الحكومات المحلية

أولاً – عوامل تعثر الحكومات المحلية

تواجه الحكومات المحلية مجموعة من عوامل التعثر تنبع من الظروف المحيطة بها، وتشكل هذه العوامل عقبات لعملها ونشاطها، ويمكن تلخيصها على النحو الآتي :

١. **العامل الإداري والفني**، هناك عدد من المشكلات التي تواجه عمليات تنفيذ برامج الحكومات المحلية منها : عدم وضوح الأهداف وغموض التشريعات، وضعف عمليات التخطيط، إذ إنَّ هناك كثيراً من المحليات لا تتوافر فيها البنية الفنية والإدارية التي تمكنها من القيام بالحد الأدنى من واجباتها الهامشية، ويرجع سبب ذلك الى عدم قدرة تلك المحليات على الاحتفاظ بالأعداد الكافية والمناسبة من تلك الكوادر.
٢. **توجهات الطبقة الحاكمة**، تشكل الطبقات الحاكمة في الدول النامية عقبة كبيرة أمام تطبيق نظام للحكومات المحلية سليم وفاعل كونها تستخدم الوظيفة العامة لتعزيز حكمها وسلطتها، ولذلك فمن غير المحتمل بالنسبة لهؤلاء الأفراد المرتبطين بالسلطة أن يتنازلوا عنها لصالح الوحدات المحلية، وغالباً ما يتم تهدئة الطبقات الدنيا من خلال ممارسة بعض مظاهر الديمقراطية المحلية دون جوهرها.
٣. **العامل الاجتماعي**، تعاني العديد من المجتمعات في الدول النامية من وجود منازعات قبلية وعشائرية وهويات محلية متباينة تشكل عوامل قد تهدد سلامة الوحدة الوطنية لبعض الدول، الوضع الذي يحول دون قبول الحكومة المركزية بإستقلالية الحكومات المحلية وعدم منحها اختصاصات واسعة، وذلك مدفوعاً بهاجس الخوف من تفتت النسيج الوطني والحفاظ على وحدة الدولة والمجتمع.
٤. **حداثة النظام المحلي**، تعاني الحكومات المحلية الحديثة النشأة لا سيما في الدول النامية من نقص واضح في الاختصاصات والمسؤوليات وتشدد في الرقابة دون تغيير أو مواكبة لمراحل تطور المجتمع[1].

---

١ – للمزيد ينظر : محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، مصدر سبق ذكره، ص ١٢–١٣.

٥. **العوامل الاقتصادية**، وهي شح الموارد المالية بسبب قلة الموارد الطبيعية في الدولة وضعف إمكانيات المجتمعات المحلية وبسبب قيود السلطة المركزية على الحكومات المحلية واستئثارها بالتحكم في الجوانب المالية.
٦. **الرقابة المشددة التي تفرضها الحكومة المركزية** والتدخل في شؤون الهيئات المحلية، كون الاقاليم تابعة للحكومة المركزية في الأمور التشريعية والقضائية والعسكرية والمالية[١].

ثانياً – عوامل نجاح الحكومة المحلية

ينبغي توفر مجموعة من العوامل من اجل ضمان نجاح عمل الحكومات المحلية، ويمكن ايجازها على النحو الآتي :

١. وجود دولة فعالة القدرة، لكي تتمكن أي حكومة مركزية من نقل السلطة الى الهيئات المحلية بفعالية يقتضي الأمر أن تكون قوية ومتمتعة بالقدرة وتتمكن من التنسيق بين المستويات الحكومية بشكل دقيق لضمان الاساسيات من الشفافية والمسائلة والتمثيل، فضلاً عن قدرة الدولة على فرض العقوبات حيثما يكون الأمر ضرورياً، مثلما يجب أن تكون قادرة على توفير وجمع الموارد المالية الوافية لها وللحكومات المحلية.
٢. وجود سلطة محلية مخولة ومؤهلة، إذ ينبغي في تطبيق الحكومات المحلية أن يتم التنازل لها عن مسؤوليات تقديم الخدمات الاجتماعية عبر الوسائل التشريعية أو الدستورية، مثلما ينبغي أن تكون هذه الحكومات ذات تمويل كافي ومناسب لتأدية مهامها، فضلاً عن ضرورة قدرة الحكومات المحلية على تعزيز العدالة الاجتماعية لمجتمعاتها.
٣. المشاركة الفاعلة للمواطنين والمجتمعات المدنية، بغية ضمان استجابة السلطات المحلية لاحتياجات الناس يقتضي الأمر بقاء الاتصال المناسب بين الطرفين، إذ لا غنى عن وجود مجتمع مدني متماسك البنية وواسع الاطلاع وقادر على جمع آراء الجمهور وطرحها بشكل ملائم[٢].
٤. استعداد وإلتزام القوى السياسية لدعم قادة الحكومات المحلية في مجالات التخطيط واتخاذ القرارات، وتزويدهم بالسلطات والصلاحيات الإدارية التي تعينهم على القيام بوظائفهم في المحليات التي يديرونها.

---

١ – ايمن طه حسن احمد، مصدر سبق ذكره، ص ٥٤.

٢ – برنامج الامم المتحدة الانمائي، **تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٣**، (نيويورك : الامم المتحدة، ٢٠٠٣)، ص ١٣٩.

٥. وجود تشريعات واضحة المعالم تحدد الوظائف لكل من المحليات والحكومة المركزية وتعزز المشاركة لكل من المواطنين والقادة المحليين في إدارة المرافق العامة والمحلية.
٦. توافر الحجم المثالي للوحدات اللامركزية، إذ إنَّ الوحدات الصغيرة الحجم لا يمكنها الاحتفاظ بالأعداد الكافية من الموظفين والمعدات بحكم وعائها الضريبي المحدود[١].
٧. مدى الحرية الممنوحة للحكومات المحلية عملياً في اتخاذ القرارات وممارسة الصلاحيات والتأثير على المستويات الحكومة العليا، فضلاً عن استمرار متابعة الحكومات المحلية والتأكد من فعاليتها من قبل الحكومة المركزية[٢].

ثالثاً – ايجابيات الحكومات المحلية

نظام الحكومات المحلية كأي نظام آخر له عدد من الايجابيات مثلما هي السلبيات، وانطلاقاً من ذلك فإن لهذا النظام ايجابيات تتجلى بما يأتي :

١- إن الإداريين المحليين يوفرون مجالاً أفضل وأكثر راحة ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول أيدي السكان الذين تخدمهم.
٢- إن إدارة الحكم اللامركزية تحقق فرصاً أكثر لمشاركة الجمهور وإسهامه.
٣- في استطاعة الحكومات المحلية أن تكون أكثر تجاوباً وتكيفاً مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر في عملها.
٤- يؤدي تطبيق الحكومات المحلية إلى إيجاد التعددية والمشاركة الفاعلة الحقيقية في الحياة السياسية بصورة ديمقراطية وعادلة بعيداً عن التفرد في الحكم وحكر السلطات بيد شخص أو مجموعة تنتهك القانون وتهدر الحقوق.
٥- كما يتحقق التوازن والتقارب بين السلطة المركزية والسلطات المحلية لكل ولاية أو محافظة أو مدينة[٣].

---

١ – محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، مصدر سبق ذكره، ص ١٣.
٢ – ايمن طه حسن احمد، مصدر سبق ذكره، ص ٥٤.
٣ – صحيفة الصباح، اللامركزية أو الحكم المحلي.. ماهيته وايجابياته، في : www.alsabah.com، كذلك ينظر: برنامج الامم المتحدة الإنمائي – برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، قوانين الحكم المحلي العربية – الحكم المحلي : عرض مقارن، في : (٢/١٦/٢٠١٣) https://2u.pw/1STT8

٦- إنَّ القرارات المتعلقة بالشأن المحلي يتم اتخاذها على المستوى المحلي في الوقت المناسب دون الرجوع الى الحكومة المركزية التي قد تتأخر في عميلة البت بها.

٧- تُعد اللامركزية حاجة مجتمعية، إذ تؤدي إلى تحقيق مبدأ الكفاءة الجماعية، وتفسير ذلك أن القرارات الإدارية التي تتضمن تأثيراً على المصروفات العامة، عندما يتم اتخاذها على مستوى الحكومات المحلية، غالباً ما تعكس حاجات المجتمع(١).

٨- تساهم الحكومات المحلية في إدراك الاختلافات القائمة في طبيعة المشكلات والمصالح وايجاد الحلول لها من اقليم الى آخر، فأولويات اقليم ما قد تكون امراً ثانوياً لإقليم آخر، ما يدل على أنَّ الحكومات المحلية تعمل على توطيد العلاقة بين جهاز الحكم وبين القضايا التي تخص المواطنين(٢).

٩- يخفف تطبيق نظام الحكومات المحلية الكثير من اعباء السلطة المركزية، فيما يخص الامور والمسالك المحلية ذات الاهمية المتدنية على المستوى الوطني، الحال الذي يمنح متسعاً من الوقت للسلطة المركزية لمعالجة القضايا الوطنية ذات الاهمية الاكبر(٣).

١٠- يساعد وجود الحكومات المحلية على توفير وتدريب قيادات سياسية جديدة في الدولة، فمن ينجح على المستوى المحلي يمكن أن ينجح في حال ترشحه على المستوى الوطني، ومن هنا يقال إنَّ الحكومات المحلية مدرسة الديمقراطية أو مدرسة الحياة السياسية.

١١- يساهم نظام الحكومات المحلية في القضاء على الاتجاهات الانفصالية لا سيما لدى المجتمعات التي يوجد فيها أقليات دينية أو قومية، وذلك عند منحهم فرصة ادارة شؤونهم المحلية واشباع حاجاتهم الخاصة مما يوفر عنصر الرضا لديهم، الامر الذي يساهم في الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة.

١٢- تمثل الحكومات المحلية إحياء الموارد الاقتصادية واستخدامها واستثمارها بشكل مناسب.

١٣- تراعي الحكومات المحلية في إعداد الخطط والبرامج الامكانيات المالية والموارد المتاحة التي لم يتم استغلالها في اطار الخدمة العامة للدولة، وما يعنيه ذلك في تحقيق التنمية الاقتصادية والتشجيع على رفع المستوى المعاشي للكثير من المواطنين(٤).

---

١ – طارق طوقان، مصدر سبق ذكره، ص ١٥.

٢ – وفاء معاوي، مصدر سبق ذكره، ص ١٨.

٣ – المصدر نفسه، ص ٢٠.

٤ – يُنظر : بشير محمد عمر المشهراوي، مصدر سبق ذكره، ص ٣٥-٣٧.

رابعاً – مساوئ نظام الحكومات المحلية

لا تضمن الحكومات المحلية بحد ذاتها إدارة فضلى للحكم، ولا سيما إذا لم تطبق برامجها بشكل سليم او تطبقت في ظل ظروف غير مناسبة فقد ينتج عنها العديد من المساوئ والسلبيات وهي على النحو الآتي :

١. قد يكون نظام الحكومات المحلية غير ملائم في بعض الظروف، ويمكنه فعلاً أن يؤدي إلى تدني نوعية إدارة الحكم، ففي الدولة الاصغر حجماً يمكن للحكومة المركزية أن تحقق قدراً أعلى من الفاعلية من خلال تنسيق عمل الحكومة الوطنية بدلاً من إيجاد كيانات محلية مستقلة ذاتياً.
٢. يمكن للامركزية المحلية أن تقود إلى خسائر في وفورات الحجم والى عدم الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي.
٣. يمكن للامركزية الضريبية لدى الحكومات المحلية أن تستنزف الإيرادات المركزية عندما تعجز الحكومة الوطنية عن ضبط الإنفاق العام.
٤. قد تفتقر الحكومات المحلية إلى القدرة والخبرة الموجودتين في المؤسسات الوطنية[1].
٥. قد يضعف نظام الحكومات المحلية سلطة ونفوذ الحكومة المركزية في الاقاليم، مثلما أن استقلال بعض التجمعات السكانية في جزء معين من الدولة وبخاصة التجمعات المترابطة فيما بينها بروابط اللغة والدين والعرق، فإنَّ ذلك قد يتسبب بتقوية النزعات الانفصالية لديها.
٦. ربما يؤدي تطبيق الحكومات المحلية الى زيادة عدم المساواة بين الهيئات المحلية المختلفة ويتعاظم هذا الامر كلما كانت الجماعات المحلية كبيرة وقوية وذات قدرات مالية عالية.
٧. إنَّ تطبيق الحكومات المحلية في بعض الدول التي لم تتأصل فيها بعد القواعد والاسس الديمقراطية، كثيراً ما ينتج عنه سوء إدارة الشؤون المحلية بسبب عجز أو عدم قدرة الهيئات المحلية على إدارة شؤونها أو إدارتها بشكل سلبي يمس المصلحة العامة بالضرر[2].

---

١ – برنامج إدارة الحكم في الدول العربية – برنامج الامم المتحدة الإنمائي، قوانين الحكم المحلي العربية – الحكم المحلي: عرض مقارن، مصدر سبق ذكره.

٢ – شهيناز ورشاني، مصدر سبق ذكره، ص٤٥.

الفصل الثالث

الحكومات المحلية : نماذج تطبيقية

الفصل الرابع

الحكومات المحلية : نماذج تطبيقية

يستعرض هذا الفصل اربع نماذج مختلفة ومتباينة للحكومات المحلية في العالم، إذ لكل من التجارب اسباب نشأة وتقسيمات إدارية واختصاصات تختلف عن الاخرى وحتى تجربتها في الميدان العملي مختلفة عن غيرها، وهذه النماذج هي :

- الحكومات المحلية في العراق.
- الإدارة المحلية في مصر.
- الإدارة المحلية في فرنسا.
- الحكومات المحلية في الولايات المتحدة الامريكية.

المبحث الأول
الحكومات المحلية في العراق
اولاً – نشأة وتطور الحكومات المحلية

تم تقسيم العراق سنة ١٩٢١ إلى (١٠) ألوية، و (٣٥) قضاء و (٨٥) ناحية، أما الألوية العشرة فهي : الموصل، وكركوك، وبغداد، وكربلاء، وديالى، والبصرة، والعمارة، والمنتفك، والحلة، والدليم، وقد أجريت تعديلات على عدد هذه الألوية، إذ استحدثت لواء الكوت في كانون الثاني ١٩٢٢، وفصلت الديوانية عن لواء الحلة في أيلول من السنة نفسها فأصبحت بذلك لواءً مستقلاً، وفي نيسان ١٩٢٣ أصبحت اربيل لواءً بعد أن فُصلت من لواء كركوك، وفي سنة ١٩٣٤ أدخلت السليمانية التي كانت حتى ذلك التاريخ يقوم المندوب السامي بإدارتها ضمن التنظيم الإداري في العراق وأصبحت لواءً وبذلك أصبح عدد الألوية (١٤) لواءً[١].

وصدر أول تنظيم لإدارة الألوية بموجب القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٢٧ ونص هذا القانون على أنَّ الوحدات الإدارية هي اللواء والقضاء والناحية، وعلى الرغم من استقلال هذه الوحدات إلا إنّها كانت خاضعة للسلطة المركزية، إذ إنَّ المتصرف – ممثل الحكومة المركزية – هو وحده المسؤول عن إدارة شؤون اللواء، فضلاً عن إنَّ مجالس الألوية كانت عبارة عن هيئات استشارية ولا تتمتع بالاستقلال المالي والإداري اللازم لتأدية مهامها[٢].

وجاء بعد ذلك القانون رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ الذي تضمن في المادة الاولى الفقرة (ب) منه على تعريف المجلس البلدي بأنه : "هو كل هيئة منصوبة بالانتخاب لأداء الوظائف البلدية المعينة لها بهذا القانون"، بيد إنَّ هذا القانون قد أبقى على سيطرة السلطة المركزية على الهيئات المحلية عندما نص على تعيين رؤساء البلديات وعدم انتخابهم من قبل المواطنين[٣].

---

١ – للمزيد ينظر : عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي، **الادارة المحلية دراسة مقارنة**، مصدر سبق ذكره، ص ٤٥-٤٦.

٢ – اسماعيل صعصاع ورفاه كريم، "الادارة اللامركزية في القانون العراقي"، **مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية**، العدد الاول، المجلد الاول، (القادسية : ٢٠٠٨)، ص ٨٢ – ٨٣.

٣ – ماجد ابو كلل، الادارة اللامركزية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ نظرة تحليلية، في:

بينما صدر سنة ١٩٤٥ قانون إدارة الألوية رقم (١٦) الذي جاء بتعابير قانونية دقيقة اكثر من القوانين السابقة، وصارت الوحدات الإدارية فيه هي اللواء، والقضاء، والناحية، والقرية، والبادية. ومنح الشخصية المعنوية الحكمية للوحدات الادارية وحق التصرف في الأموال ولها صلاحيات واسعة، ومنح سكان اللواء فرصة إدارة شؤونهم عن طريق مجالس الألوية "مجلس اللواء العام" وأصبح المتصرف مع هذه الهيئة المسؤول عن إدارة شؤون اللواء المحلية، وإنَّ كل منطقة تؤسس فيها ادارة خاصة بها، كما أشار القانون الى تأسيس إدارة خاصة في البادية[١].

وتبعه إصدار قانون القرى رقم (١٦) لسنة ١٩٥٧ الذي نظم شؤون القرية بإعتبارها هيئة لها شخصية معنوية يمثلها مجلس القرية الذي يمتلك الاختصاصات الموكلة له بحسب هذا القانون.

وفي بداية العهد الجمهوري صدر القانون رقم (٣٦) لسنة ١٩٥٩ (قانون تعديل قانون إدارة الألوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥) الذي جمد النصوص التي تنص على انتخاب أعضاء في "مجلس اللواء العام" والابقاء على الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم وهم أعضاء عينتهم السلطة المركزية، تماشياً مع النزعة المركزية للحكم آنذاك[٢].

هذا القانون تم الغاؤه بقانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الذي وضع اسس مغايرة للتنظيم المحلي الذي كان متبعاً في العراق، وذلك بإلغاء الوحدات الادارية المتعارف عليها في نظام الحكم المحلي المعتمد في العهد السابق واستعاض عنها بالوحدات المحلية : المحافظة، والقضاء، والناحية. ونقل اليها الاختصاصات والوظائف التي كانت مقررة للوحدات السابقة[٣].

وصدر في سنة ١٩٧٧ قانون اصلاح النظام القانوني الذي تضمن وجوب تأسيس مجالس للشعب في كل الوحدات الإدارية، ويندرج في مهامها مساهمتها في اعداد الخطة الاقتصادية المحلية وميزانية الوحدة الادارية ضمن الخطة الاقتصادية العامة وميزانية الدولة، وفي سنة

http://vision4iraq.blogspot.com/2011/10/2003.html (٢٠١٦/٤/١١)

١ – محمد زامل سعيد، تاريخ الحكومات المحلية في العراق الحديث، صحيفة التآخي، ٢٠١٤/٢/١٩.

٢ – يُنظر : ماجد ابو كلل، مصدر سبق ذكره.

٣ – محمد علي يوسف، "النظام القانوني للإدارة المحلية في العراق"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد، كلية القانون والسياسة، بغداد، ١٩٧١، ص ٣٤.

١٩٩٥ صدر قانون "مجالس الشعب المحلية" بالرقم (٢٥) الذي تضمن تنظيم أحكام هذه المجالس وطريقة عملها وتشكيلها على مستوى المحافظة والقضاء والناحية من أعضاء دائمين بمقتضى مناصبهم الرسمية وأعضاء منتخبين[١].

أما في مرحلة ما بعد ٩ نيسان ٢٠٠٣ وتغيير النظام السياسي في العراق فقد صدر القرار رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ عن الحاكم المدني في العراق فيما يخص عمل الوحدات المحلية، ويُعد هذا القرار بمثابة القانون المنظم للمجالس المحلية وقد جاء بعنوان "سلطات الحكومات المحية"، إذ افضى هذا القرار الى مشاركة المواطنين على مستوى المجتمعات المحلية بإدارة شؤونهم الخاصة عن طريق المجالس المحلية التي تشكل عن طريقهم، وذلك من خلال انتخاب أعضاء هذه المجالس خلافاً لما كان متعارف عليه في العقود السابقة من تعيين بعض أعضاء المجالس وانتخاب بعضهم الآخر[٢].

أما بالنسبة للتقسيم المتبع بالنسبة للحكم المحلي الحالي فهو يستند الى القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ للمحافظات غير المنتظمة بإقليم الذي تم بموجبه تقسيم الوحدات الإدارية الى محافظات واقضية ونواحي، ولهذه الوحدات مجالس محلية تنتخبهم مجتمعاته المحلية بشكل مباشر[٣].

ثانياً – التقسيمات الإدارية

نص دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ على ان الشكل الإداري الحالي للعراق يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وحكومات محلية (م ١١٦ من الدستور)، وبالتالي فإن وضع الدولة مبني على شكلين مختلفين : الأول فيدرالي أو اتحادي، والثاني لامركزي[٤] (انظر الشكل رقم (١)).

---

١ – ماجد ابو كلل، مصدر سبق ذكره.

٢ – للمزيد من التفاصيل يُنظر : اسماعيل صعصاع ورفاه كريم، مصدر سبق ذكره، ص ٩٤–٩٥.

٣ – يُنظر : محمد زامل سعيد، مصدر سبق ذكره.

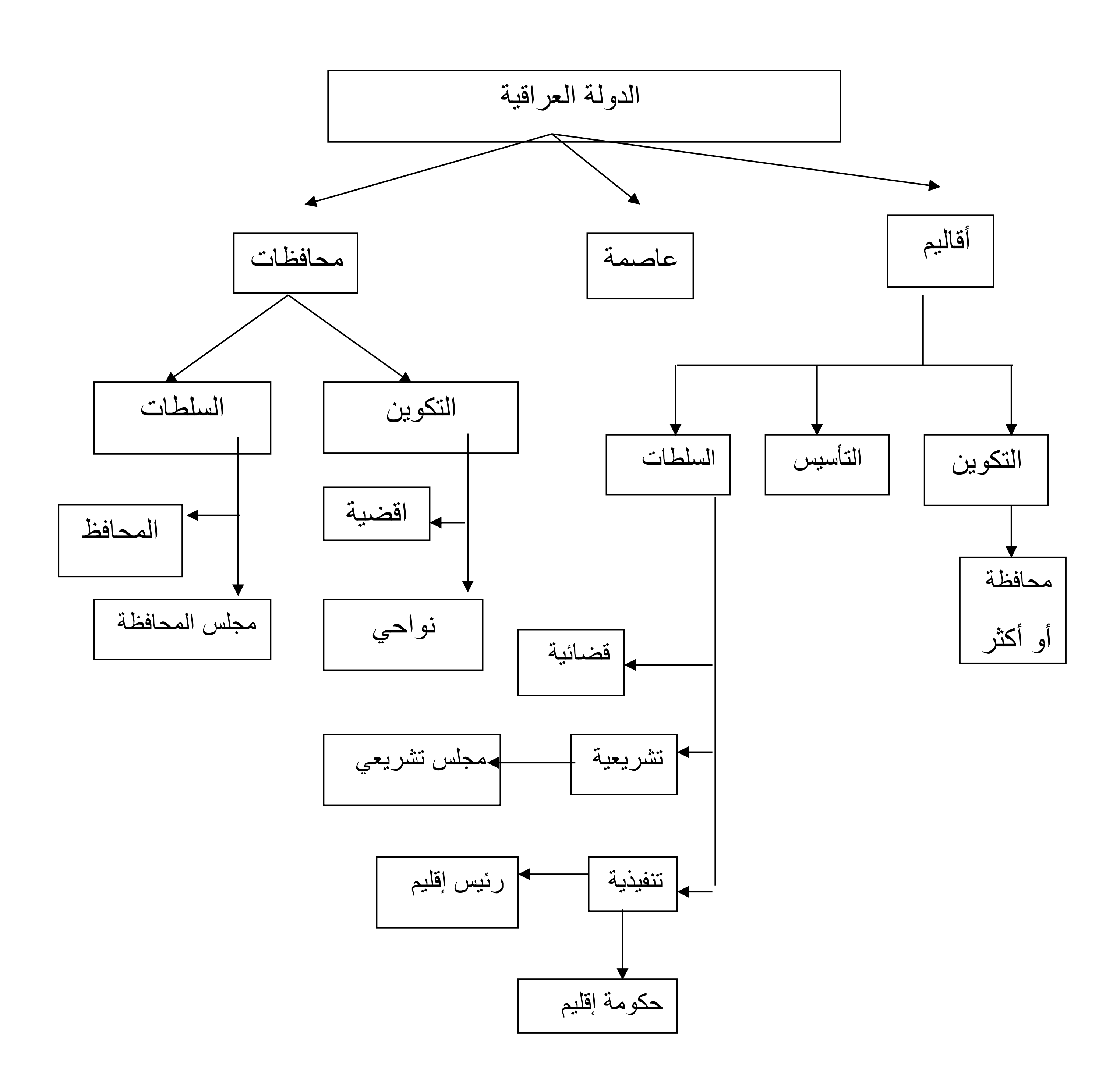
٤ – حيدر مثنى محمد، **دور البرلمان في تعزيز اللامركزية والتنمية في العراق** (بغداد : مجلس النواب العراقي، دائرة البحوث، قسم البحوث)، ص ٦.

أما الوحدات الإدارية فقد نظم اختصاصاتها وعملها قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم ذي الرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، والقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ التعديل الاول لهذا القانون، والقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ التعديل الثاني لنفس القانون، الذي عرف الحكومات المحلية بأنها المجالس والوحدات الادارية "المحافظات، الاقضية، النواحي"[١]، وبذلك يكون تنظيم الحكومات المحلية في العراق قد اخذ بالتقسيم الثلاثي لوحداته المحلية.

يقسم العراق إدارياً إلى ١٨ محافظة هي: الأنبار، والبصرة، والمثنى، والقادسية، والنجف، وكركوك، وبابل، وبغداد، وذي قار، وديالى، وكربلاء، وميسان، ونينوى، وصلاح الدين، وواسط، وأربيل، والسليمانية، ودهوك، وتقع المحافظات الثلاث الأخيرة في اقليم كردستان في شمال العراق، ولكل وحدة محلية مجلس منتخب[٢] .

١ – يُنظر : المادة (١/حادي عشر)، القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

٢ – برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، الحكم المحلي – العراق، في : www.pogar.org



الشكل رقم (٤)[١]

١ – حيدر مثنى محمد، مصدر سبق ذكره، ص ٧.

ثالثاً – وحدات الحكومات المحلية

تتكون الحكومات المحلية في العراق – كما تم تقسيمها – من : "**المحافظة** و**القضاء** و**الناحية**"، وسوف نتطرق إلى كل واحدة من هذه الوحدات بشيء من الإيجاز :

١. **المحافظة**، تُعد المحافظة وحدة إدارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من الاقضية والنواحي[١]، ويُعد المحافظ ومجلس المحافظة – في الوقت الراهن– بمثابة حكومة المحافظة، ويُعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة[٢]، وبالنسبة لمجلس المحافظة فهو بمثابة الجهة التشريعية والجهة الرقابية الأعلى على مستوى المحافظة، ويقع على عاتقه مسؤولية تشكيل السلطة التنفيذية المحلية المتمثلة بالمحافظ ونوابه[٣].

٢. **القضاء**، يأتي القضاء كوحدة إدارية بعد المحافظة، ويتكون من عدد من النواحي. والحكومة المحلية في القضاء هي عبارة عن مجلس القضاء والقائمقام، يمثل مجلس القضاء الجهة الرقابية الاعلى على مستوى هذه الوحدة ويقع على عاتقه انتخاب القائمقام الذي يمثل جهة التنفيذ فيها[٤].

٣. **الناحية**، الوحدة الإدارية الثالثة من حيث المرتبة، وتأتي بعد المحافظة والقضاء، وتتكون الحكومة المحلية في الناحية من مدير الناحية ومجلس الناحية، ولها الصلاحيات في إدارة شؤون مجتمعها المحلي حسب الاختصاصات والصلاحيات المخولة لها من قبل القانون[٥].

رابعاً – اختصاصات وصلاحيات الحكومات المحلية

تستند الحكومات المحلية في صلاحياتها واختصاصاتها على الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥، وعلى قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الذي منح مجالس المحافظات صلاحيات تشريعية تجاوزت نطاق الصلاحيات الادارية والمالية التي منحها الدستور في البند "ثانياً" من المادة "١٢٢" التي نصت على أن : "تمنح المحافظات التي لم تنتظم بإقليم

---

١ – المادة (١) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.

٢ – المادة (٢٤) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.

٣ – ماجد ابو كلل، مصدر سبق ذكره.

٤ – يُنظر : المادة (٨) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.

٥ – يُنظر : المادة (١٢) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.

الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون"، ما يعني ان الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة بأقاليم قد اكدا على تبني أسلوب اللامركزية الإدارية الاقليمية الذي يتضمن تقاسم الوظيفة الادارية في الدولة بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحلية، وتفويض الصلاحيات من الأولى الى الثانية[١].

وكذلك بالاستناد الى قانون التعديل الاول رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم، ومن ثم قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ للقانون نفسه بهدف معالجة النواقص التي ظهرت خلال تطبيق القانون الأصلي، ولتوسيع صلاحيات السلطات المحلية، وزيادة الموارد المالية للوحدات الادارية بما يمكنها من ادارة شؤونها[٢]، وتكون الحكومات المحلية مسؤولة عن كل ما تتطلبه الوحدة الإدارية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، كما تمارس الصلاحيات المقررة لها من قبل الدستور والقوانين الاتحادية في الشؤون المحلية عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور[٣].

ويمكن تحديد صلاحيات واختصاصات الحكومات المحلية بحسب مرتبتها وكما يلي:

١- اختصاصات وصلاحيات المحافظات، وتتمثل بـ :

يمثل مجلس المحافظة السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية [٤]، مثلما يقع

١ - اسماعيل صعصاع غيدان، "اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق - دراسة في تداخل الاختصاص والرقابة"، **مجلة رسالة الحقوق**، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الاول ٢٠١٢، (كربلاء : ٢٠١٢)، ص ٣١.

٢ - علي هادي حميدي الشكراوي، "آثار تطبيق اللامركزية الاقليمية في العراق بعد عام ٢٠٠٣"، (الحلة : مركز انماء البحوث والدراسات)، ص ٧-٨.

٣ - المادة (٢/رابعاً وخامساً) من القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.

٤ - المادة (٢/اولاً) من القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

على عاتقه أيضاً رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة[1].

ويدخل ضمن صلاحيات مجلس المحافظة أيضاً المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحالة إليه من المحافظ على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي[2]، وكذلك الرقابة على جميع أنشطة الهيئات المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن أدائها[3]، فضلاً عن تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة ورسم سياستها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية[4].

بينما يتمتع المحافظ بصلاحيات واختصاصات عديدة، أهمها :

أ–إعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لرفعها الى مجلس المحافظة[5].
ب– تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة[6].
ت– تنفيذ السياسة العامة التي تضعها الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة[7].
ث– الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد[8].
ج– للمحافظ سلطة مباشرة على الأجهزة الأمنية المحلية والجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام العاملة في المحافظة جميعاً، باستثناء القوات المسلحة "قطعات الجيش"[9].

---

١ – المادة (٧/رابعاً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.
٢ – المادة (٧/خامساً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.
٣ – المادة (٧/سادساً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.
٤ – المادة (٧/خامس عشر) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.
٥ – المادة (٣١/اولاً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.
٦ – المادة (٣١/ثانياً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.
٧ – المادة (٣١/ثالثاً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.
٨ – المادة (٣١/رابعاً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.
٩ – المادة (٣١/عاشراً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.

٢- اختصاصات وصلاحيات حكومات الأقضية، ويمكن إيجازها بـالآتي:

أ- مراقبة سير عمليات الإدارة المحلية في القضاء[١].
ب- المصادقة على خطط الموازنة لدوائر القضاء وإحالتها إلى المحافظ[٢].
ت- الموافقة على التصاميم الأساسية في القضاء، بالتنسيق مع مجلس المحافظة وضمن المخطط العام للحكومة الاتحادية[٣].
ث- مراقبة وتقييم النشاطات التربوية في حدود القضاء وتقديم التوصيات بشأنها عبر مجلس المحافظة[٤].
ج- مراقبة تنظيم استغلال الأراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء والعمل على تطوير الزراعة والري[٥].
ح- المصادقة على الخطة الأمنية المقدمة من رؤساء الأجهزة المحلية عبر القائمقام[٦].

٣- اختصاصات وصلاحيات النواحي، اقر قانون المحافظات والمجالس البلدية جملة من الصلاحيات من ضمنها ما يتعلق بالناحية، ويمكن إيجازها بما يأتي:

أ- الرقابة على سير عمليات الإدارة المحلية[٧].
ب- المصادقة على خطط الموازنة لدوائر الناحية وإحالتها إلى مجلس القضاء[٨].
ت- المصادقة على الخطة الأمنية المحلية المقدمة من إدارة شرطة الناحية بوساطة مدير الناحية[٩].
ث- التعاون والتنسيق والمشورة مع مجالس النواحي الأخرى ومجلس القضاء بما يحقق المصلحة العامة[١٠].

---

١ - المادة (٨/رابعاً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.
٢ - المادة (٨/خامساً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.
٣ - المادة (٨/ سابعاً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.
٤ - المادة (٨/ ثامناً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.
٥ - المادة (٨/ تاسعاً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.
٦ - المادة (٨/ عاشراً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.
٧ - المادة (١٢/ رابعاً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.
٨ - المادة (١٢/ سادساً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.
٩ - المادة (١٢/ سابعاً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.
١٠ - المادة (١٢/ تاسعاً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.

خامساً – العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية

يرى المتتبع للعلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية في تجربة الحكم المحلي في العراق والقوانين التي نظمت عمل الحكومات المحلية منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة عام ١٩٢١ , أنَّ القوانين في العهد الملكي بدأت بالتأسيس لحكم محلي بصلاحيات بسيطة ثم تطورت لتمنحه الشخصية المعنوية والصلاحيات الادارية والمالية شيئاً فشيئاً وتنوعت في هذا العهد الوحدات الإدارية حتى شملت القرى والبوادي، بينما في العهد الجمهوري حصل تضييق في الصلاحيات والاختصاصات التي من المفترض أن تمنح للوحدات الادارية والهيئات المحلية لكي تتمكن من إدارة شؤونها وبدأ يغلب عليها الطابع المركزي وتشديد تدخل ورقابة الحكومة المركزية بسبب الطابع العسكري لأنظمة الحكم التي نشأت في هذا العهد.

أما فيما يخص نظام الحكم المحلي الحالي فقد أقره الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم ذي الرقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته بالقانونين رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ و رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ التي أسست العمل بإسلوب اللامركزية الإدارية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم , وهذه القوانين تشكل تحولاً جوهرياً على صعيد التنظيم الإداري في العراق الذي بقي في المرحلة السابقة تحت رقابة إدارية مركزية صارمة , ورسم شكلاً جديداً للحكم المحلي وتوزيع السلطات والاختصاصات الإدارية بين الحكومة الاتحادية والمحافظات وإقليم كردستان[١]، وبحسب الدستور العراقي والقوانين التي نظمت توزيع الصلاحيات فقد مُنحت الحكومات المحلية اختصاصات وصلاحيات واسعة وصلت الى حد حق تشريع القوانين والتعليمات الإدارية المحلية وأسند اليها كل الاختصاصات العامة ما عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية[٢].

---

١ – مجاهد هاشم الطائي، "الدولة العراقية بين الفدرالية واللامركزية"، (اسطنبول : مركز ادراك للدراسات والاستشارات، ٢٠١٦)، ص٧.

٢ – يُنظر : علي جواد وتوت، "اللامركزية والانتقال الديمقراطي من تمرد الحفيد وجمهورية البصرة الى الاقليم السني"، **مجلة الآداب**، العدد ١١١، (بغداد : ٢٠١٥)، ص ٤٨٦–٤٨٧.

ومع كل ذلك ما تزال تجربة اللامركزية والحكومات المحلية في العراق تشوبها بعض الثغرات، وأنَّ كلا الطرفين الممثلين للحكومة المركزية والمحلية لم يفهما المعاني الحقيقية لمفهوم اللامركزية الذي يُقصد به تقاسم السلطة بالشكل الذي يحقق المصلحة العامة للمجتمعات المحلية والمجتمع بشكل عام , فضلاً عن ذلك يوجد عدم تفريق واضح بين القوانين والمشاريع الاتحادية والمحلية وتداخل في الصلاحيات ما بين الجهتين وعدم اتفاق على المفاهيم المتداخلة في اطار اللامركزية السياسية والادارية[١].

١ – عبد الجبار احمد عبدالله، **اللامركزية في العراق بين الحاجات الواقعية والمصالح الحزبية**، (عمان : مؤسسة فريدريش ايبرت، ٢٠١٥)، ص ٦.

المبحث الثاني

الادارة المحلية في مصر

اولاً – نشأة وتطور الادارة المحلية

اختلفت الاتجاهات والآراء بشأن تحديد نشأة نظام الحكم المحلي في مصر، إذ ذهب اول هذه الآراء الى ان تجربة الحكم المحلي في مصر تعود نشأتها الأولى الى العهد الفرعوني كون هذا العهد قد عرف نظاماً للإدارة المحلية يقترب بشكله من أنظمة الحكم المحلي المطبقة حالياً في الدول الحديثة[١].

ويرى آخرون أن مصر عرفت شكلاً من الادارة المحلية منذ تقسيم أرض الدلتا الى قسمين رئيسيين هما : الريف والحضر في اعقاب فتح مصر عام ٦٤١ م، وان البدايات الأولى للنظام المحلي قد ظهرت في مصر مع الاحتلال الفرنسي لها، عندما قسم الفرنسيون البلاد الى ١٦ مديرية، وعندما تولى محمد علي باشا الحكم قسم البلد الى ١٤ مديرية قُسمت بدورها الى عدة مراكز[٢].

وذهب رأي ثالث الى أنَّ النواة الأولى للمحليات ظهرت تحت مسمى مجالس المديريات، التي نشأت في إطار النظام العام الذي وضعته سلطة الاحتلال البريطاني في ١ أيار ١٨٨٣، إذ تأسست المديريات كهيئات استشارية فقط ولم تتمتع بالشخصية المعنوية، أي بمثابة فروع للحكومات المحلية إلا إنها اكتسبت الشخصية المعنوية المستقلة لمجلس المديرية فيما بعد، وهو ما عده متبنو هذا الاتجاه نواة اللامركزية الاقليمية في مصر[٣].

---

١ – ناهد اديب، "النظام المحلي في مصر الواقع الحالي الاشكاليات ومبررات التغيير"، بحث مقدم الى روشة العمل : **نحو اطار دستوري وقانوني داعم لتطبيق اللامركزية في مصر**، ماعت للسلام والتنمية وحقوق الانسان ومؤسسة هانس زايدل، العين السخنة، ٢٨–٣٠ اذار ٢٠١٢، ص ٣.

٢ – محمود عبد الفتاح، نظام الادارة المحلية : اكثر من خمسين عاماً تكفي للتحول الحقيقي نحو اللامركزية، في : **اللامركزية ونظام المحليات.. نحو دستور مصري جديد (تجارب ورؤى)**، (القاهرة: منتدى البدائل العربي للدراسات، ٢٠١١)، ص ١٠.

٣ – علي الصاوي، مصدر سبق ذكره، ص ١٧٥–١٧٦.

وهناك رأي آخر ذهب الى أنه على الرغم من أنّ مصر قد عرفت عبر المراحل التاريخية المختلفة شكلاً من استعمال التنظيم المحلي بيد إنّ الموضوعية تقتضي القول إنّ هذا الشكل لم يرقَ الى شكل نظام الحكم المحلي أو الادارة المحلية بالمفهوم الحديث[1]، وهو اكثر الآراء دقةً وصواباً.

وإن البداية الاساسية لنظام الإدارة المحلية في مصر قد جاءت بصدور القانون رقم (١٢٤) لسنة ١٩٦٠، الذي حدد الوحدات المحلية في المحافظة والمدنية والقرية، واقر وجود مجلس لكل من هذه الوحدات، وأنَّ هذه المجالس تشكل بشكل مختلط في عضويتها، إذ تتكون من ثلاثة أنواع من العناصر : وهم الأعضاء المنتخبون، والاعضاء المعينون بحكم وظائفهم، والأعضاء المختارون من ذوي الكفاءات، وهذا القانون اخضع المجالس المحلية لوصاية شديدة من الحكومة المركزية، بينما تخضع مجالس المدن والقرى لوصاية مجلس المحافظة[2].

وعند صدور دستور عام ١٩٧١ فإنه تضمن فرعاً كاملاً يضم ثلاث مواد للإدارة المحلية (١٦١، ١٦٢، ١٦٣)، تم من خلالها تقسيم البلاد على وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها : المحافظات والمدن والقرى، ونصَّ على أنَّ المجالس الشعبية المحلية تشكل على مستوى الوحدات الادارية عن طريق الانتخابات المباشرة، على أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبي على الأقل من العمال والفلاحيين، ويكون اختيار رؤساء ووكلاء المجالس بطريق الانتخاب من بين الاعضاء[3]، وبالاستناد الى هذا الدستور صدر القانون رقم (٧٥) لسنة ١٩٧١، بشأن الحكم المحلي الذي تضمن على انشاء مجلسين على مستوى كل محافظة :

١ – للمزيد من التفاصيل يُنظر : سمير محمد عبد الوهاب، **اللامركزية والحكم المحلي دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة**، مصدر سبق ذكره، ص ٢٣٣.

٢ – طه محمد عبد المطلب، آفاق تطور نظام الادارة المحلية، في : (٢٠١٦/٢/٢٦) https://2u.pw/qYfTk

٣ – يُنظر : ماعت للسلام والتنمية وحقوق الانسان، "اللامركزية تجارب الماضي وتطلعات المستقبل (ورقة خلفية)"، في روشة العمل : **تحسن نظام الادارة المحلية... تجارب الماضي وتطلعات المستقبل**، (القاهرة: ماعت للسلام والتنمية وحقوق الانسان)، ص ٧–٨.

مجلس شعبي، ومجلس تنفيذي، وأجاز هذا القانون انشاء مناطق تضم عدة محافظات متكاملة اقتصادية، مثلاً اجاز تقسيم المدن الكبرى الى أحياء[1].

وبهدف معالجة نقاط الضعف في القانون رقم (٧٥) لسنة ١٩٧١ فقد جاء القانون رقم (٥٢) لسنة ١٩٧٥ الذي يعد آخر تغييرات مهمة في نظام الإدارة المحلية في مصر كونه أول قانون يتضمن الفصل بين المجالس المحلية واللجان التنفيذية، ونظم انتخاب المجالس المحلية على المستويات كافة، فمثلاً حدد اختصاصات لكل من المجالس المحلية واللجان التنفيذية اكثر وضوحاً من ذي قبل.

وبعدها صدر القانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ وما تلاه من تعديلات وقد تميز باستبدال تسمية "المجالس المحلية" بمسمى "المجالس الشعبية المحلية"، واستبدال اللجان التنفيذية لوحدات الادارة المحلية بـ "المجالس التنفيذية"، وأعطى وحدات الإدارة المحلية الاختصاص الاصلي في إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها[2] , واعقب ذلك صدور القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١، الذي زاد أعضاء المجالس الشعبية على المستويات كافة وتم بموجبه تشكيل المجلس الاعلى للحكم المحلي، وبعده صدر القانون رقم (١٤٥) في السنة ذاتها الذي تضمن تشكيل المجالس الشعبية المحلية على اختلاف مستوياتها بالجمع بين نظام القوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي، مثلما تضمن زيادة أعضاء المجالس الشعبية المحلية على المستويات كافة وتعديل مسمى "الحكم المحلي" الى "الإدارة المحلية"، وتم بعدها الغاء الانتخابات بالقائمة ليكون الانتخاب بالأسلوب الحر المباشر بموجب القانون رقم (٨٤) لسنة ١٩٩٦ الذي تضمن أيضاً زيادة الأعضاء في المجالس الشعبية[3].

---

١ – طه محمد عبد المطلب، مصدر سبق ذكره.

٢ – محمد رضا رجب، "نظام الادارة المحلية في مصر الواقع وآفاق المستقبل"، بحث مقدم الى مؤتمر تطوير الادارة المحلية، شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، القاهرة، ايار ٢٠٠٨، ص ٦-٧.

٣ – طه محمد عبد المطلب، مصدر سبق ذكره.

وبعد قيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ لم تتضمن البيانات الدستورية ولا الاعلان الدستوري الصادر في ١٣ شباط ٢٠١١ ولا الاعلان الدستوري الصادر في ٣٠ آذار ٢٠١١، أي مواد خاصة بالنظام المحلي.

ثانياً – مستويات الادارة المحلية

يكون نظام الادارة المحلية في مصر على شكل هرم متعدد المستويات وتتدرج هذه المستويات بين مستويين وخمس مستويات[١]، ويكون اختلافها وتدرجها بحسب طبيعة المحافظات بحيث يكون في المحافظات الحضرية مثل "القاهرة والسويس"، مستويان هما : المحافظة، والاحياء. وفي المحافظات الريفية مثل "الغربية والدقهلية" يوجد خمس مستويات هي: المحافظة، المراكز، والمدن، والاحياء، والقرى. وفي محافظات اخرى لا توجد أحياء مثلاً محافظات "الوادي الجديد والبحر الاحمر وأسوان" وبذلك يوجد فيها اربعة مستويات هي : المحافظة، والمركز، والمدن، والقرى[٢].

وتتكون مصر من ٢٧ محافظة، و ١٨٦ مركزاً، ٢٢٥ مدينة، و ٨٥ حياً، و٣٤٠١ قرية، و ٢٥٩٣٠ العزب والمشايخ والكفور والنجوع[٣].

وتضاف الى هذه المستويات في نظام الإدارة المحلية مستويات أخرى أهمها[٤]:

١– مستويات أدنى من قاعدة الهرم المحلي، وهي تقسيمات إدارية بحتة تمثل إدارة فرعية للأجهزة الإدارية، وهي العزب والمشايخ والنواحي والكفور.

٢– مستويات إدارية أعلى من مستويات الهرم المحلي، وتتجلى في الاقاليم الاقتصادية التي تتشكل من عدد من المحافظات معاً.

---

١ – يُنظر : علي الصاوي، مصدر سبق ذكره، ص ١٨١.

٢ – يُنظر : ناهد اديب، مصدر سبق ذكره، ص ٣.

٣ – ماعت للسلام والتنمية وحقوق الانسان، اللامركزية تجارب الماضي وتطلعات المستقبل (ورقة خلفية)، مصدر سبق ذكره، ص ٨.

٤ – يُنظر : علي الصاوي، مصدر سبق ذكره، ص ١٨١.

٣- مستويات خارج الهرم التنظيمي التقليدي للإدارة المحلية , وهي المدن ذات الوضع الخاص، والمدن "المجتمعات العمرانية" الجديدة.

ثالثاً – الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية

يضم هيكل الإدارة المحلية في مصر عدد من المؤسسات والتنظيمات أهمها:

١- المجلس الأعلى للإدارة المحلية، ويشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء او من ينوب عنه وعضوية كل من الوزير المختص بالإدارة المحلية والمحافظين ورؤساء المجالس المحلية للمحافظات، ومهمة هذا المجلس النظر في كل الأمور ذات الصلة بنظام الادارة المحلية ولاسيما دعمه والعمل على تطويره واقتراح القوانين والقرارات المعنية بالمجتمعات المحلية(١).

٢- الامانة العامة للإدارة المحلية، وهي تنظيم تابع للوزير المختص بالإدارة المحلية، وهي عبارة عن هيئة فنية من الخبراء والعاملين، يتعاون مع المجلس الأعلى للإدارة المحلية ومجلس الوزراء والوزير المختص بالإدارة المحلية(٢).

٣- الاقاليم الاقتصادية، تقوم الاقاليم الاقتصادية على فكرة تنسيق التخطيط الاقتصادي التنموي على أُسس اقليمية متكاملة، وتم تقسيم المحافظات الى اقاليم اقتصادية على أساس التكامل الاقتصادي بينها، ويوجد في مصر ٧ اقاليم اقتصادية، وتتولى إدارة الاقليم الاقتصادي لجنة التخطيط الاقليمي التي يرأسها محافظ الاقليم ويقع على عاتق هذه اللجنة التنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات التنموية فيها، وهناك هيئة التخطيط الاقليمي التي تقوم بالبحوث والدراسات الفنية وإعداد الأجهزة التخطيطية على مستوى الاقليم الاقتصادي ككل(٣).

٤- وحدات الإدارة المحلية، وهي الوحدات التي تتولى إدارة شؤون مجتمعاتها المحلية وتختلف مستوياتها بحسب نوع وطبيعة المحافظة. وتتولى وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسات والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، وتتولى وحدات

١ – ناهد اديب، مصدر سبق ذكره، ص ٤.
٢ – المصدر نفسه، ص ٤.
٣ – يُنظر : علي الصاوي، مصدر سبق ذكره، ص ١٨٢-١٨٣.

الإدارة المحلية ممارسة اختصاصاتها التي يحددها لها القانون في نطاق حدودها الجغرافية المعينة[١].

٥- المجالس المحلية، يوجد مجلسان في كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية هما : المجلس الشعبي المحلي، والمجلس التنفيذي.

أ- المجالس الشعبية المحلية، يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية (المحافظة، والمركز، والمدينة، والحي، والقرية) مجلس محلي يتشكل من أعضاء منتخبين بشكل مباشر وفقاً لأحكام القانون، على أن يكون نصفهم من العمال والفلاحين[٢]، وللمجالس المحلية عدد من الاختصاصات حددها القانون اجمالاً ثم ترك التفصيل فيها الى اللائحة التنفيذية، على أن تكون اختصاصاتها ضمن مجال السياسة العامة للدولة وضرورة اخضاعها لرقابة السلطة المركزية، والاصل العام في تحديد نطاق نشاط هذهِ المجالس هو ان تختص بمختلف الأعمال وإدارة المرافق المحلية التي تندرج ضمن صلاحيات الوحدة المحلية التي تمثلها، وبذلك صار للمجلس المحلي في المحافظة صلاحية الرقابة على مختلف المرافق والاعمال التي تدخل في نطاق المحافظة، ويتولى المجلس الشعبي المحلي في المركز الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي التي تقع في نطاقه، وهكذا الحال بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية في المدن والقرى والاحياء[٣].

ب- المجالس التنفيذية، هناك مجالس تنفيذية في كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية الى جانب المجالس الشعبية المحلية، تتولى هذه المجالس مهمة تنفيذ السياسات والقرارات المحلية، ويتكون المجلس التنفيذي من الاشخاص الذين يتولون قيادات إدارات الانتاج أو الخدمات في

---

١ – يُنظر : عبد الله العلي النعيم، اللامركزية في الادارة المحلية بالدول العربية، في : www.hrdiscussion.com/hr5800.html (٢٠١٣/٣/٢٦)

٢ – يُنظر : المركز الوطني للحقوق الانسانية، **المحليات بين لعبة الانتخابات وازمة الفساد**، (الجيزة : المركز الوطني للحقوق الانسانية، ٢٠٠٨)، ص ٤-٥.

٣ – المصدر نفسه، ص ٩.

نطاق الوحدة المحلية، وهم "رؤساء المحافظات ورؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى"، ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة في نطاق الوحدة المحلية[١].

رابعاً – العلاقة بين الحكومة المركزية ووحدات الادارة المحلية

يظهر للمتتبع للعلاقة بين الحكومة المركزية والادارات المحلية في مصر أنه على الرغم من النص على مبدأ "اللامركزية" في النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لعمل المحليات بيد إنَّ الممارسة العملية قد أثبتت المركزية في تعامل الحكومة المركزية مع الإدارات المحلية حينما مارست أغلب الصلاحيات المحلية المهمة والمؤثرة حتى تحولت الى مجرد كيانات مفرغة من مضمونها[٢]، وإنَّ الاوضاع القانونية والفنية والسياسية ذات الصلة بالإدارة المحلية في مصر لا تتمتع بالمرونة والدقة والموضوعية التي تمكنها من اطلاق المبادرة والطاقات المحلية، كما إن هناك بروزاً قوياً للجانب المركزي في صنع القرار، وإن الحكومة المركزية تُعد اليد القابضة على موارد وإجراءات الإدارات المحلية، ويمارس الوزراء تأثيرهم وسلطاتهم على الوحدات المحلية، والوزارات هي صاحبة القول الفصل في تحديد الاحتياجات المحلية وتقدير الاولويات واعتماد الميزانيات[٣].

وتشير ممارسة الحكومة المركزية في الميدان المحلي وعلاقتها بالإدارات المحلية الى أنَّ الحكومة المركزية اعتمدت على مبدأ "تفويض" السلطة للمحليات وليس "نقل" لها، مما يعني أنَّ تفويض السلطة للمحليات قابل للإنهاء من جانب الحكومة المركزية في الوقت الذي تختاره، مما اضعف من قدرة المحليات على المشاركة في اتخاذ القرارات، وزاد من رقابة الحكومة على المجالس المحلية[٤] إذ فرضت رقابة مشددة على المحليات بشكل يقيد حركتها في العمل،

---

١ – ناهد اديب، مصدر سبق ذكره، ص ٦.

٢ – حبيبة محسن ورانيا زاده، "المحليات في الدستور المصري اشكاليات المركزية ومقترحات للتطوير"، في : **اللامركزية ونظام المحليات.. نحو دستور مصري جديد (تجارب ورؤى)**، (القاهرة : منتدى البدائل العربي للدراسات، ٢٠١١)، ص ٤.

٣ – محمد رضا رجب، مصدر سبق ذكره، ص ١٥.

٤ – حبيبة محسن ورانيا زاده، مصدر سبق ذكره، ص ٥.

وتستمر في فرض الاجراءات الرقابية المركزية على وحدات الإدارة المحلية مما يحد من حرية تصرفها والمرونة التي أوجبها القانون للهيئات المحلية، مثلما تحد من حرية هذه الهيئات في مزاولة اختصاصاتها وصلاحياتها المقررة لها بموجب القوانين والتشريعات[١]. وتأخذ الرقابة المركزية على الإدارات المحلية في مصر عدة أشكال منها : الرقابة الإدارية، والرقابة التشريعية، والرقابة الاقتصادية[٢].

علاوة على ذلك تمارس الحكومة المركزية دورها في الشؤون المحلية من خلال المجالس التنفيذية وتقويتها أمام المجالس الشعبية المحلية التي لا تملك سوى ادوات رقابية محدودة للغاية أمام المجالس والاجهزة التنفيذية، وتتمثل بالأسئلة وطلبات الإحاطة والتحقيق فقط، ولا تملك حق استجواب احد من الجهات التنفيذية المحلية أو عزلها أو سحب الثقة منها، كما لا تملك المجالس الشعبية المحلية سلطة اصدار أي قرارات ملزمة للأجهزة التنفيذية المقابلة لها، مما قوى سلطة الأجهزة وتأثيرها أو المجالس التنفيذية أمامها[٣].

أما في الجوانب المالية فإنَّ الحكومة المركزية تسيطر على مصادر التمويل وتمتلك السلطات والصلاحيات المالية الواسعة التي تمكنها من زيادة مواردها، مقابل ضعف الإمكانيات المالية وقلة الموارد التي تعانيها الإدارات المحلية، وهذا بالاستناد الى التشريعات والقوانين المالية التي قصرت حق فرض الضرائب على الحكومة المركزية دون الجهات المحلية[٤]، مما يعني زيادة واردات الحكومة المركزية اكثر من الجهات المحلية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى سيزيد من تحكم الحكومة المركزية وتأثيرها في الشؤون المحلية كونها جهة التمويل المعتمدة بالنسبة

---

١ – عصام الدين محمد علي، "نظم الادارة المحلية في مصر ودورها في تفعيل المشاركة الشعبية لتنمية المناطق الحضرية"، بحث مقدم الى المؤتمر العربي الاقليمي : **تأمين الحيازة / الادارة الحضرية الجيدة محوران لتحقيق عدالة اجتماعية في المدينة**، الهيئة العامة للتخطيط العمراني، القاهرة، ٢١–٢٤ نيسان ٢٠٠١، ص ٧.

٢ – للمزيد من التفاصيل عن هذه الرقابة يُنظر : ناهد اديب، مصدر سبق ذكره، ص ٧–٨.

٣ – حبيبة محسن ورانيا زاده، **الادارة المحلية في مصر اشكاليات التنظيم والعمل**، (القاهرة : منتدى البدائل العربي للدراسات، ٢٠١١)، ص ٤.

٤ – يُنظر : محمد ابراهيم الشافعي، "تمويل اللامركزية المحلية في مصر (طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه)"، **مجلة الشريعة والقانون**، العدد ٥٦، (العين : ٢٠١٣)، ص ٣٦٧.

للمحليات مما يجعلها رهن السيطرة ويقيد حركتها أمام الجهات التنفيذية، الإمر الذي يعني ضعف صلاحيات الإدارة المحلية في مصر وعدم فعاليتها في إدارة أعمالها، واستمرار سيطرة الحكومة المركزية على مختلف نواحي الحياة ولاسيما الشؤون المحلية وعدم تطبيق اللامركزية بشكل حقيقي.

المبحث الثالث

الادارة المحلية في فرنسا

اولاً – نشأة وتطور الادارة المحلية

تُعد تجربة الإدارة المحلية في فرنسا من أهم تجارب الحكم المحلي نظراً لقدمها وصلاحياتها وأدائها، ويعود تاريخها الى عهد الملكية الذي قضى على امتيازات امراء الاقطاع بطريقة تدريجية، وساد فيه نوع من الإدارة المحلية في عموم فرنسا يتركز حول جباية الضرائب والأمن، بيد أنَّ هذهِ الادارة المحلية لم تكن ديمقراطية بالمعنى المتعارف عليه. وعند قيام الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م، وقيام الجمهورية قُسمت فرنسا الى (٨٣) قسماً إدارياً "محافظة"، قسمت بدورها الى (٤٤) ألفاً من الوحدات الإدارية الصغرى التي اطلق عليها اسم البلديات "الكوميونات"، ومنحت هذهِ الأخيرة قدراً من الحكم الذاتي ويتولى إدارة كل منها عمدة ومجلس منتخب[1].

تطورت هذهِ التقسيمات عندما تولى نابليون بونابرت السلطة، وأعاد النظر بها عام ١٨٠٠م، وأعاد تقسيم الجمهورية الى (٨٩) محافظة بدلاً من (٨٣)، ويرأس كل منها محافظ يتم تعيينه من قبل الحكومة المركزية، ويتبع وزير الداخلية، ومن ثم قسمت المحافظات الى وحدات أصغر هي البلدية "الكوميون" التي تُعد الوحدات المحلية الاصغر، وصارت عضويتها تتم بالإنتخاب عام ١٨٣١م، وهؤلاء الاعضاء صار لهم حق انتخاب رؤساء البلديات من بينهم بدلاً من تعيينهم من الحكومة المركزية وذلك ابتداءً من عام ١٨٨١م، ومنحت المجالس البلدية صلاحيات تنفيذية أكبر منذ عام ١٨٨٤م[2].

---

١ – مصطفى الجندي، **الحكم المحلي والديمقراطية**، (الاسكندرية : منشأة المعارف، ١٩٦٧)، ص ١٢٢.

٢ – مساعد حمد الصالحي، تاريخ الادارة المحلية في فرنسا، في : www.elsyasi.com/print_article.aspx?id=1415 (26/2/2013)

واستمر العمل بهذا النمط الى عام ١٩٨٢م حينما صدر قانون اللامركزية الذي أوجد نظاماً لتجمعات مناطقية وأعطى المحافظات والمقاطعات سلطة تنفيذية من مجلس المحافظة وليس من رئيس الجمهورية[١].

وبقيت التقسيمات الادارية التي أقرها هذا القانون معمولاً بها الى الوقت الحاضر بغض النظر عن تطور أعداد البلديات ونوع الأعمال التي تقوم بها أو تؤديها.

ثانياً – مستويات الادارة المحلية

هناك عدة تقسيمات لمستويات الإدارة المحلية في فرنسا، بحيث تم في التقسيم الأول توزيع أراضي الدولة الفرنسية بموجب القانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ الى اقاليم ومحافظات وبلديات، تتضمن الاقاليم ما بين (٤ الى ٦) محافظات، وتوزع المحافظات الى وحدات إدارية أدنى هي البلديات، ويوجد تقسيم آخر للوحدات الإدارية من حيث التطور عندما وزعها الى أربع مراتب هي محافظات المرتبة الممتازة ومحافظات المرتبة الاولى والمرتبة الثانية والثالثة. بيد أنَّ هذا التقسيم ليس ذا أهمية قانونية فيما يتعلق بالصلاحيات والحقوق القانونية والادارية، فكل المحافظات لها سلطة واحدة من حيث النوع والمكان[٢].

بينما جاءت المادة ٧٢ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ باعتبار "المجتمعات المحلية في الجمهورية الفرنسية هي البلديات والمقاطعات والاقاليم والمجتمعات ذات الوضع الخاص والمجتمعات الاقليمية ما وراء البحار، وأي مجتمع محلي آخر أُنشأ، إذا لزم الامر، بهدف استبدال واحداً أو أكثر من المجتمعات المنصوص عليها في هذه الفقرة يتم انشاؤه بموجب القانون"[٣].

---

١ – محمد نور اكرم صوفي، "اساليب تنظيم الادارة المحلية ومستوياتها نماذج عالمية ومحلية"، الملتقى العربي الاول : **نظم الادارة المحلية في الوطن العربي**، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الادارية، صلالة، ١٨–٢٠ آب ٢٠٠٣، ص ١٨.

٢ – علي مهدي علي العلوي، "الرقابة على اعمال الادارة المحلية وهيئاتها في الجمهورية اليمنية"، رسالة ماجستير غير منشورة، معهد البحوث والدراسات العربية، مصر، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٦٢–٦٣.

٣ – المادة (٧٢) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ (المعدل ٢٠٠٨).

ثالثاً – وحدات الادارة المحلية

يتضمن نظام الإدارة المحلية في فرنسا عدد من الوحدات المحلية في الدولة، يمكن توضيحها بما يأتي :

١- **الأقاليم أو المناطق Regions**، تُشكل الاقاليم أكبر الوحدات المحلية في فرنسا، وتشكلت هذهِ الاقاليم عام ١٩٥٥م من أجل التخطيط الاقليمي للمدن والبلدات المختلفة، بيد أنها لم تدرج ضمن التقسيمات المحلية الى عام ١٩٨٢م، عندما منحت الشخصية المعنوية واعترف بها على أنها المستوى الأول من مستويات السلطات المحلية، ويوجد في فرنسا ٢٧ اقليماً ٢٢ منها داخل فرنسا و ٥ اقاليم في أعالي البحار[١]، وهي على الشكل الآتي :

جدول الاقاليم الفرنسية[٢]

الأقاليم الداخلية	أقاليم في أعالي البحار
الزاس، اكيتانيا، اوفرن، نورماندي السفلى، بورغونيا، بريتاني، سانتر، شامبان اردان، كورسيكا، فرانش كومته، نورماندي العليا، إيل دي فرانس، لانكدو، روسيم، ليموزا، لورين، ميدي بيرينه، شمال كاليه، وادي اللوار، بيكاردي، بواتو- شارنت، الالب وكوت دازور، رون – ألب	جزر جوادلوب، مارتينيك، ما يوت، جويانا الفرنسية، ريونيون

تكون إدارة الإقليم من مجلس منتخب يتراوح عدد أعضائه بين ٢٥-٥٠ عضواً، بحسب أهمية الإقليم وعدد دوائره، ويتم اختيار رئيس الإقليم باتفاق أعضاء مجلسه لمدة ٣ سنوات كما يُنتخب نصف أعضاء المجلس كل ٣ سنوات[٣].

٢- **المحافظات Departments**، تُشكل المحافظات المستوى الثاني من مستويات الإدارة المحلية في فرنسا، ويوجد في فرنسا ١٠٠ محافظة ٩٦ منها داخل فرنسا الأم و ٤ في أقاليم أعالي البحار، ونشأت هذهِ المحافظات منذ عام ١٧٨٩م، وتم تطويرها من اللامركزية الجزئية

---

١ – مساعد حمد الصالحي، إصلاح الإدارة المحلية منذ مطلع الثمانينات في فرنسا، في :
www.elsyasi.com/article_detail.aspx?id=1414 (26/2/2013)

٢ – يُنظر : مساعد حمد الصالحي، إصلاح الإدارة المحلية منذ مطلع الثمانينات في فرنسا، مصدر سبق ذكره.
يُنظر : ويكيبيديا – الموسوعة الحرة، مناطق فرنسا، في : (26/2/2013) https://2u.pw/ulu0l

٣ – مساعد حمد الصالحي، إصلاح الإدارة المحلية منذ مطلع الثمانينات في فرنسا، مصدر سبق ذكره.

للسلطة المحلية الى إعطائها كامل الصلاحيات الخاصة بها منذ عام ١٩٨٢، وأدت هذهِ المحافظات دوراً بارزاً في إدارة البلاد والتنظيم الجغرافي[١].

والمحافظات بدورها تحتوي على البلديات فهناك محافظات تضم (١٠٦) بلدية بينما اخرى تضم (٩٠٠) بلدية، وتبلغ مساحة المحافظات في المتوسط ٢٠,٣٦٣ ميل مربع، وتتميز المحافظات الفرنسية بميزتين هما :

- تمثل المحافظة وحدة لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية ويقوم على ادارتها مجلس المحافظة.
- تمثل المحافظة وحدة إدارية مركزية يتولى إدارتها بهذه الصفة المحافظ.

فضلاً عن ذلك تتسم المحافظات من حيث حجم السكان بالتفاوت الكبير، إذ إنَّ هناك محافظات تضم أقل من (١٠٠,٠٠٠) مئة ألف نسمة وأخرى تفوق (١,٠٠٠,٠٠٠) مليون نسمة، ويسري هذا التفاوت على انشطتها الاقتصادية ومستوياتها الاجتماعية[٢].

ويتولى إدارة المحافظة كل من : **مجلس المحافظة** وهو مجلس منتخب بشكل مباشر من المواطنين، ولمدة ٦ سنوات على أن يتم ذلك بانتخاب نصف الأعضاء كل ٣ سنوات لتغيير نصف المجلس، وهذا المجلس ينتخب رئيساً له من بين أعضائه ولمدة ٣ سنوات، ويختلف عدد أعضاء المجلس من محافظة الى أخرى[٣].

و**المحافظ** الذي يمثل الدولة ويطلق عليه لقب "مفوض الجمهورية" ويعين بمرسوم من مجلس الوزراء ويعبر عن وجهة نظر الدولة أمام مجلس المحافظة، ويمارس صلاحياته ممثلاً للسلطة المركزية. والجهة الثالثة هي **لجنة المحافظة** التي تُشكل بالانتخاب من بين أعضاء المجلس

---

١ – ايمن عقل (تحرير)، **المجالس الشعبية الواقع.. المشكلة.. الحل**، (القاهرة : مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية ومؤسسة المستقبل، ٢٠٠٩)، ص٣٩.

٢ – أحمد بلجيلالي، "اشكالية عجز ميزانية البلديات – دراسة تطبيقية لبلديات : جيلالي بن عمار – سيدي علي هلال – ثرطوفة بولاية تيارت"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة ابي بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، الجزائر، تلمسان، ٢٠٠٩/٢٠١٠، ص ٢٨.

٣ – مساعد حمد الصالحي، اصلاح الادارة المحلية منذ مطلع الثمانينات في فرنسا، مصدر سبق ذكره.

وتقوم بإنتخاب رئيساً لها، ومهمتها تأدية اعمال مجلس المحافظة ما بين دورات الانعقاد، مثلما تقوم بإبداء الرأي في بعض المسائل التي تعرض على المجلس[١].

٣- **البلديات (الكوميونات) (Communes)**، تُعد البلديات المستوى الثالث والأدنى من مستويات الإدارة المحلية في فرنسا، ويمكن للبلدية أن تكون مدينة من ٢ مليونين نسمة أو مجرد قرية صغيرة تتكون من عشرة اشخاص، ويشمل التقسيم البلدي كل الاراضي الفرنسية[٢].

ويعود ظهور مصطلح "البلدية" في فرنسا الى القرن الثاني عشر الميلادي أما مصطلح "كوميون" باللاتينية Communia فقد استخدم عام ١٧٨٩، ويعني حشد صغير من الناس يتشاركون في الحياة والعيش سوية. ويوجد في فرنسا ٣٦٧٨١ بلدية، ٣٦٥٦٩ منها في فرنسا ذاتها و٢١٢ بلدية في الأقاليم الفرنسية في أعالي البحار، الأمر الذي يجعل عدد البلديات في فرنسا أعلى بكثير من أي بلد أوروبي آخر[٣].

وتتكون إدارة البلدية من المجلس المحلي الذي يُعد الجهاز الاساس في البلدية ويتشكل من مجموعة من الأعضاء يتم انتخابهم بالاقتراع العام والمباشر بوساطة سكان البلدية، وتشكل البلدية دائرة انتخابية واحدة، أما رئيس البلدية فهو المسؤول الاعلى فيها، ويكون اختياره هو ومساعديه عن طريق انتخابهم من بين أعضاء المجلس البلدي في أول اجتماع يعقده المجلس بعد انتخابه[٤].

وتُعد البلديات القاعدة الاساسية لنظام الادارة المحلية في النظام الفرنسي، وتتماثل جميع البلديات الفرنسية من حيث النظام القانوني والاداري سواء كانت ريفية أو حضرية كبيرة أو

---

١ – خالد الزعبي، انواع عضوية المجالس المحلية – دراسة مقارنة، ص ١٨٧–١٨٩، في :
https://2u.pw/YLBgO

٢ – للمزيد يُنظر : ويكيبيديا – الموسوعة الحرة، بلديات فرنسا، في : https://2u.pw/KHVRS

٣ – مساعد حمد الصالحي، اصلاح الادارة المحلية منذ مطلع الثمانينات في فرنسا، مصدر سبق ذكره.

٤ – خالد الزعبي، مصدر سبق ذكره، ص ١٨٧.

صغيرة، ولكنها تختلف من حيث صفاتها وطبيعتها، كون أغلب البلديات ذات نشاط زراعي بينما يوجد غيرها ذات طابع صناعي وبلديات اخرى ذات طابع تجاري[١].

فضلاً عن هذه الوحدات المحلية التي تم التطرق اليها توجد وحدات محلية أخرى، أهمها : نقابات البلديات والمراكز الحضرية والمجتمعات الحضرية، وتدار هذه الوحدات من مجالس خاصة بها تُنظم بموجب القانون[٢].

رابعاً – اختصاصات الادارات المحلية

بيّن الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ (المعدل ٢٠٠٨) اختصاصات وصلاحيات الوحدات المحلية والبلديات بموجب المادة ٧٢ التي نصت على أنّه : "يمكن للمجتمعات المحلية أن تتخذ القرارات في كل المسائل التي تنشأ بموجب ممارستها في إطار اختصاصها بأفضل طريقة ممكنة، وفي الشروط المنصوص عليها في النظام الاساسي، تكون هذهِ المجتمعات ذات حكم ذاتي من خلال المجالس المنتخبة وتكون لها الصلاحية في إعداد اللوائح التي تندرج ضمن اختصاصها"[٣].

وهذا الأسلوب يقوم على عدم تحديد اختصاصات الهيئات المحلية ويستند على المبدأ العام الذي يعد أن الشؤون المحلية جميعها هي من اختصاص الإدارات المحلية ويترك لها أن تبادر في تحديد اختصاصاتها من خلال تعرضها لجميع القضايا والمواضيع التي تُعد داخلة في الشأن المحلي، ولكن ذلك بطبيعة الحال تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية والقضاء[٤].

ويمكن إدراج أهم اختصاصات الهيئات المحلية بما يأتي:

١- اختصاصات مجالس الأقاليم، وتكون اختصاصاته ذات طابع اقتصادي في الاغلب، وتتمثل بـ :

- تقديم التوصيات الخاصة بالمساعدات المركزية للاستثمارات المحلية.

---

١ – احمد بلجيلالي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٨.

٢ – يُنظر : خالد الزعبي، مصدر سبق ذكره، ص ١٨٨.

٣ – المادة ٧٢ من الدستور الفرنسي النافذ لعام ١٩٥٨ (المعدل ٢٠٠٨).

٤ – خالد قباني، **اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان،** (بيروت-باريس : منشورات عويدات ومنشورات بحر المتوسط، ١٩٨١)، ص٧٤.

- تشترك في تنفيذ المشاريع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في هذه الأقاليم.
- إنشاء مؤسسات عامة مشتركة فيما بينها تحقيقاً للنفع العام[١].
- المسؤولية عن التخطيط الاقليمي والتخطيط الريفي والحضري.
- التنمية الاقتصادية.
- التدريب المهني.
- تحمل تكلفة تشغيل وعمل البنى التحتية للتعليم "المدارس الثانوية والجامعات والبحوث"[٢].

٢- اختصاصات مجالس المحافظات، وأهمها :

- تتولى تنظيم سير العمل في المحافظة.
- متابعة عمل الهيئات المحلية الواقعة في نطاقها.
- إنشاء هيئات عامة مشتركة لتقديم المساعدة الفنية والتقنية للبلديات.
- تصادق على الميزانية التخطيطية للمحافظة وتعمل على تنفيذها.
- إنشاء المرافق العامة المحلية للمنفعة العامة[٣].
- عمل وصيانة الطرق السريعة داخل المحافظة.
- تقديم خدمات للمحافظة متعلقة بالتعليم المتوسط والكليات.
- تقديم المساعدات العامة وخدمات الترفيه.
- تطوير المناطق الريفية والاهتمام بالقضايا البيئية في المحافظة.
- الاهتمام بالأماكن السياحية[٤].

٣- المجلس البلدي، وله العديد من الاختصاصات في الشؤون المحلية، أهمها :

- إعداد وإقرار الميزانية المحلية.
- إعداد وإقرار الخطط المحلية وبرامج التنمية.

---

١ - موقع السلطة المحلية، الحكم المحلي في فرنسا وبريطانيا من منظور مقارن، في :
http://affaires-locales.blogspot.com/2015/11/blog-post_34.html (18/7/2016)

٢ - ايمن عقل (تحرير)، مصدر سبق ذكره، ص ٣٩.

٣ - بوحنية قوي، الإدارة المحلية من منظور مقارن - دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا وبريطانيا والجزائر، في : (٢٠١٣/٢/٢٧) Bouhanid.com/news.php?action=vew&id=81

٤ - مساعد حمد الصالحي، اصلاح الادارة المحلية منذ مطلع الثمانينات في فرنسا، مصدر سبق ذكره.

- إنشاء المشروعات والمرافق المحلية الانتاجية وفقاً للخطط المحلية.
- إنشاء المشروعات والمرافق الخدماتية بكل صورها كالمدراس والمستشفيات والطرق والجسور والمخازن.
- المساهمة في استصلاح الأراضي الزراعية والحفاظ على البيئة الزراعية.
- إدارة العملية الانتاجية المحلية وإنشاء المعامل والمصانع المحلية لتحقيق الاكتفاء للسكان المحليين[1].
- الإشراف على صيانة مباني المدارس "الحضانة والابتدائية" وتعيين المستخدمين ومتابعتهم.
- تأمين وسائل النقل والمواصلات.
- الرعاية الصحية والاجتماعية.
- منح رخص البناء وفق الشروط والمواصفات القانونية ومتابعتها.
- مراقبة قيام الموظفين بواجبهم على أفضل وجه فيما يخص السجل المدني كمنح وتجديد جواز سفر أو هوية أو شهادة ميلاد.
- الخدمات الشرطية وحفظ الامن في حدود البلدية[2].

خامساً – العلاقة بين الحكومة المركزية والادارات المحلية

يُعد الاستقلال المبدأ الاساسي الذي يقوم عليه نظام الادارة المحلية في فرنسا، وترسخ هذا الاستقلال بصدور قانون ٨٢ – ٢١٣ الصادر في ٢ آذار ١٩٨٢ الذي استعاض عن نظام الوصاية الادارية الذي كان معمولاً به سابقاً بنظام الرقابة القضائية، بحيث وحد نظام الرقابة ليُمارس بالطريقة نفسها على كل من البلدية والمحافظة والاقليم، إذ نص القانون ٨٢-٢١٣ على أنَّ القرارات الصادرة عن الهيئات الاقليمية نافذة بمجرد نشرها او تبليغها، وعلى ممثل الدولة رفع دعوى إلغاء القرار الذي يرى بأنه غير شرعي أمام القضاء الإداري، وللقضاء الإداري سلطة

١ – علي مهدي علي العلوي، مصدر سبق ذكره، ص ٦٤-٦٥.

٢ – بوحنية قوي، مصدر سبق ذكره.

الفصل في الدعوى، وكذلك وقف تنفيذ القرارات الإدارية لا سيما إذا ما كان الأمر يتعلق بمجال العمران والصفقات العمومية أو المساس بالحريات العامة أو الحياة الخاصة بالأفراد[١].

وللسلطات المركزية حق الرقابة الشاملة على الهيئات المحلية وأعضائها من حيث التصرفات والاعمال , وهذه الرقابة تتضمن رقابة على أعضاء هذه الهيئات وموظفيها ولها الحق في حل الهيئات أو وقفها عن العمل وحق تعيين الموظفين وتأديبهم، بينما تتضمن الرقابة على الأعمال صلاحية التصديق على القرارات والأعمال الصادرة وإلغاء ما تراه مخالفاً منها، فضلاً عن حقها في الحلول محل الهيئات المحلية في اتخاذ بعض التصرفات[٢]، كما تمتلك الحكومة المركزية ممثلاً لها في المجتمعات المحلية تكون مهمته تحقيق المصالح الوطنية والرقابة الإدارية واحترام القوانين[٣].

كما أنَّ الرقابة على الميزانية وتسييرها، تقوم به هيئات قضائية متخصصة، وهي الغرف الجهوية للمحاسبة، التي تقوم برقابة توجيهية في أصلها، وذلك لتقديم نماذج واقتراحات التصحيح الى الآجال المحددة قانوناً، ويحل ممثل الدولة محل هذه المجالس للقيام بالتصحيحات اللازمة تنفيذاً لقرار الغرفة الجهوية للمحاسبة[٤].

ولكن للإدارة المحلية حق الطعن في قرارات السلطة المركزية في حال تجاوزها في حدودها للرقابة الادارية إما عن طريق المحكمة الادارية سواء بالالتماس أو الشكوى وإما بوساطة الطعن القضائي في هذه القرارات[٥].

---

١ – عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، **مجلة الاجتهاد القضائي**، العدد ٦، (بسكرة : ٢٠٠٩)، ص ١١٠.

٢ – عبد الغني بسيوني عبد الله، **التنظيم الاداري – دراسة مقارنة للتنظيم الاداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي**، (الاسكندرية : منشأة المعارف، ٢٠٠٤)، ص ٩٥.

٣ – المادة (٧٢) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٨٥ (المعدل ٢٠٠٨).

٤ – عبد الحليم بن مشري، مصدر سبق ذكره، ص ١١٠-١١١.

٥ – عبد الغني بسيوني عبد الله، مصدر سبق ذكره، ص ٩٥.

المبحث الرابع

الحكومات المحلية في الولايات المتحدة الامريكية

اولاً – نشأة وتطور الحكومات المحلية

تأثر نظام الحكومات المحلية في الولايات المتحدة الامريكية بالعوامل التاريخية ولاسيما الاستعمار الانجليزي منذ عام ١٦٦٤، وكذلك بالتطورات السياسية وطريقة نشأة الدولة، وذلك عندما حاول المستعمرون الانجليز تطبيق تجارب الحكم المحلي لديهم في مستعمراتهم في امريكا الشمالية من خلال التأسيس لهياكل وأشكال الحكومات المحلية التي تتيح نوع من الامتيازات للسكان المحليين لإدارة شؤونهم واختيار السلطات المحلية التي تقدم مختلف الخدمات من تعبيد الطرق وتنظيم استغلال الأراضي وتطوير التجارة وفرض القوانين وتنفيذها[١].

وتم خلال هذه المرحلة إقامة المقاطعات والمدن الصغرى أو القديمة والمدن المتوسطة وكلها كانت صوراً لمثيلاتها الانجليزية، غير أنَّ اختلاف الظروف الاجتماعية والجغرافية والسياسية بينهما نتج عنها اختلاف وحدات هذا النظام من حيث اهميتها وتطورها وكذلك تنوعت الوحدات من مستعمرة الى أخرى[٢].

بينما في المرحلة التي أعقبتها أي مرحلة الولايات الامريكية (١٧٧٨ – ١٨٠٠) فقد كانت المقاطعات أول الوحدات المحلية بروزاً ثم تلتها الوحدات المحلية في المدن المتوسطة، ثم أُقيمت بعد ذلك وحدات محلية في المدن الكبرى والقرى، وحتى الولايات التي انضمت الى دولة الاتحاد عام ١٨٠٠ قد اعتمدت النهج المتبع نفسه عند الولايات القديمة في مسألة إنشاء الوحدات المحلية[٣].

1- Dale Krane , Local Government Autonomy and Discretion in the USA , at link : http://www.napawash.org/aa_federal_system/98_national_local.html (19/7/2016)

٢ – يُنظر : عادل محمود حمدي، "الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية دراسة مقارنة"، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، مصر ، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٢٦– ٢٧.

٣ – المصدر نفسه، ص ٢٨.

ومنذ مطلع القرن التاسع عشر دفعت التطورات السياسية الى التفكير والادراك بأن الحكومات المحلية هي الاقدر على تقديم الخدمات، وأصبحت المقاطعة هي النقطة المحورية في الإدارة على الرغم من اختلاف قوتها واهميتها في المناطق الريفية عنها في المناطق الحضرية[١].

وفي هذه المرحلة اختلفت بعض وحدات الحكومات المحلية التي اقيمت في المراحل السابقة، وبالمقابل نشأت وحدات محلية جديدة وتزايد انتشار هذه الوحدات مدفوعاً من الشعور بأهمية الحكومات المحلية واعتبارها الأساس الوحيد لقيام ودعم النظام الديمقراطي في الدولة الاتحادية[٢]، وشهدت كذلك جدلاً وإشكاليات بشأن تحديد اختصاصات وصلاحيات الحكومات المحلية فكانت نتيجتها أن يتم تحديد مدى صلاحيات واختصاصات الوحدات المحلية من قبل سلطات الولايات التابعة لها، فقد تختار الجهات التشريعية منح الحكومة المحلية الحد الأدنى من السلطات التقريرية أو قدراً كبيراً منها، قوبل الأمر بحركة اصلاحية سعت الى أن تمنح الدولة للحكومات المحلية صلاحية كتابة وتعديل المواثيق الخاصة بها، وعدم السماح لسلطات الولايات بالتأثير عليها وإمكانية عمل السلطات المحلية دون الحصول على إذن تشريعي محدد مسبقاً[٣].

ونتج عن هذه العوامل والتطورات تعدد وتنوع في الوحدات المحلية الى الدرجة التي يصعب فيها وضع تقسيم مناسب ومتماثل يندرج تحت كل قسم ونوع متشابه منها من حيث السكان والمساحة أو النظام الذي يخضع له، وإنما كان لكل وحدة نظامها الخاص[٤].

ثانياً – مستويات الحكومات المحلية

يختلف تقسيم مستويات الحكومات المحلية في الولايات المتحدة الامريكية بسبب تعدد أنظمتها من ولاية الى ولاية أخرى من الولايات الامريكية الخمسين، فهناك من يذهب الى وجود "خمسون

1 – Nick Swift , Mayors play the central role in US municipal government , USA , at link : http://www.citymayors.com/usa/usa_locgov.html (19/7/2016)

٢ – عادل محمود حمدي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩.

3 – Dale Krane , Op cit.

٤ – عادل محمود حمدي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩

نظاماً للحكومات المحلية وليس واحداً فقط"، وعلى الرغم من وجود بعض التشابه بين عدد من الولايات من حيث هيكل ومسؤوليات الحكومات المحلية إلا أن هناك اختلاف في مستويات الحكومات المحلية في ولايات أخرى، فهناك مستويان للحكومات المحلية في بعض الولايات هما: المقاطعات والبلديات، وهناك ولايات يختلف ترتيبها للحكومات المحلية مثل الولايات الجنوبية التي تشمل المحافظات والمدن فقط، وهناك بعض الولايات لديها جميع المستويات "المقاطعات، والبلديات، والمدن، والقرى"[١]. وهناك ولايات متفرعة الى بلدات وأحياء خاصة لتلبية احتياجات سكانها، وتُقسم البلديات على مزيد من الفئات المختلفة كما يوجد في عدد قليل من الولايات مستوى واحد فقط من الحكومات المحلية فضلاً عن ذلك يوجد حكومات محلية ذات اختصاص واحد من الخدمات كالتعليم مثلاً ومكافحة الحرائق[٢].

ومن هنا يكون تحديد مستويات الحكومات المحلية بمستويين فقط وهما الاكثر تعارفاً، وهما: المقاطعة (Counties)، والبلديات (Municipalities) وتحتوي على : المدن والبلدات والقرى[٣].

ثالثاً – وحدات الحكومات المحلية

يوجد في الولايات المتحدة الامريكية ما يقارب من ٧٨,٠٠٠ حكومة محلية تتوزع بين المقاطعات والبلديات والبلدات والقرى فضلاً عما يقرب من ٣٥,٠٠٠ منطقة أو حكومة محلية خاصة تتعامل مع قضايا محدودة مثل الحماية من الحرائق والتعليم والنقل والإسكان[٤].

وتمثل وحدات الحكومات المحلية في الولايات المتحدة الامريكية ما يأتي :

---

1 - Mark Callanan , Review of International Local Government Efficiency Reforms , Report No.1 , (Dublin : Institute of Public Administration , August 2011) , P 12.

2 – American local government structure , at link : https://2u.pw/PppYH (19/7/2016)

٣ – سمير محمد عبدالوهاب، **اللامركزية والحكم المحلي دراسة نظرية تطبيقية مقارنة**، مصدر سبق ذكره، ص ٨٣.

٤ – يُنظر : ايمن عقل (تحرير)، مصدر سبق ذكره، ص ٦٤.

١- المقاطعة , تمثل الوحدة المحلية التي تلي الولاية مباشرة من حيث المستوى اذ تتكون الولايات من عدد من المقاطعات التي تتكون بدورها من بلدتين أو أكثر وعلى عدد من القرى ولكل مقاطعة مركز إدارة يمثل عاصمتها، وتمثل المقاطعة أعلى وحدة من وحدات الحكومات المحلية في الولاية[١]. وتنشأ المقاطعة بموجب قانون من برلمان الولاية بناءً على طلب جماعي من المواطنين ويوجد لكل مقاطعة مجلس منتخب بشكل مباشر ويرأسه أحد أعضائه أو شخص يتم انتخابه مباشرة من مواطني المقاطعة وتوجد لجان فرعية للمجلس[٢]. وتكون مهمة المجلس الإشراف على حكومة المقاطعة وتعيين اعضائها كتعيين مدير المقاطعة إذا لم يكن منتخب وتعيين رئيس الحسابات والنائب العام، ويُعد مدير المقاطعة المسؤول عن إدارة حكومتها وتعيين باقي الموظفين فيها، كما يوجد في المقاطعة محكمة واحدة على الأقل والموظفين القضائيين اللازمين لها ودار محكمة خاصة[٣].

وتتباين اختصاصات وأهمية المقاطعات من ولاية الى أخرى، بحسب الاوضاع السياسية والاقتصادية للولاية[٤].

٢- البلدية، وهي الوحدة المحلية التي تلي المقاطعة، إذ تتكون المقاطعة من عدد من البلديات والتي بدورها تتكون من البلديات الحضرية والريفية[٥]. والبلديات هي كناية عن مدن أو بلدات أو قرى ضمن اقليم أو مستقلة عنه، لديها حكمها الخاص وسلطات لفرض الضرائب، وهذه البلديات يتراوح حجمها بين بلدات صغيرة بسكان أقل من (١٠٠) شخص الى حواضر كبرى تمتد الى عدة مقاطعات مثل مدينة نيويورك[٦].

---

١ – جوريسبيديا القانون المشارك، الادارة المحلية (US)، في : (24/3/2013) https://2u.pw/b7lcg
٢ – ايمن عقل (تحرير)، مصدر سبق ذكره، ص ٦٥.
٣ – يُنظر : مصطفى الجندي، مصدر سبق ذكره , ص ١٤٤ -١٤٥.
٤ – ايمن عقل (تحرير)، مصدر سبق ذكره، ص ٦٥.
٥ – جوريسبيديا القانون المشارك، الادارة المحلية (US)، مصدر سبق ذكره.
٦ – وزارة الخارجية الامريكية، الحكومات المحلية، في : (19/7/2016) https://2u.pw/VWWEK

وتنشأ البلديات والمدن بموجب قانون من برلمان الولاية وفقاً لرغبة الأهالي، ويتم إصدار ميثاق أو وثيقة لتنظيم عمل البلديات بأساليب عدة منها :

- أن يكون ميثاقاً خاصاً يتم اصداره لكل بلدية.
- ميثاق عام وهو تشريع يشمل كل بلديات الولاية.
- المواثيق المصنفة وهي فئات من الوثائق تنظمها الولاية لتصنيف المدن ومواثيقها حسب السكان والمساحة.
- المواثيق الاختيارية التي تمثل حزم قانونية تختار البلديات من بينها ما يتناسب مع ظروفها المحلية.
- وهناك ميثاق الإدارة الذاتية الذي بمقتضاه يكون لمدينة ما الحق في رعاية مصالحها الخاصة دون تدخل من جانب السلطة التشريعية للولاية ويكون إصدار هذا الميثاق بموجب قانون صادر من برلمان الولاية بناءً على طلب الأهالي[1].

ويتم إدارة البلديات بعدد من الأنماط أهمها :

أ- العمدة والمجلس، وهو نمط يمثل أحد أشكال الحكومات المحلية المطبقة في الولايات المتحدة الامريكية، وذلك بأسلوب مبسط، إذ يمثل العمدة رئيس الهيئة التنفيذية ويكون انتخابه بطريقة مباشرة ومستقلة ويقع على عاتقه عادة تعيين معظم رؤساء الاقاليم الإدارية، وفي هذا النمط يكون للعمدة صلاحيات كبيرة الامر الذي يهيئ أن تكون المدينة قوية في ظل زعامة رسمية نشيطة، ولكن هذا النمط تعرض للنقد وعدم الرضا من قبل المتخصصين في دراسة الحكومات المحلية[2].

ب- نمط اللجنة، تمثل حكومة البلديات في هذا النمط لجنة ينتخب أعضاءها بشكل مباشر من السكان المحليين ويكون عددهم ما لا يقل عن ثلاثة وغالباً ما يكون عددهم (٥ الى ٧) أعضاء،

---

١ – عبد الرحمن بن عبد الله الزهيان، نظام المناطق مشروع مستقبلي لحل مشاكل نظم الادارة المحلية بعد الحرب العالمية الثانية، في : http://www.al-jazirah.com/2000/20000103/fe1.htm

٢ – القستلي عبد الوهاب، الفيدرالية الامريكية كنموذج لمنح حكم ذاتي موسع، في : (18/6/2016) https://2u.pw/1AQv7

وتمتلك هذه اللجنة السلطات التشريعية والتنفيذية، وكل عضو في اللجنة يشرف على عمل إدارة معينة واحدة أو أكثر في المدينة، ويتم اختيار أحد الأعضاء ليكون رئيساً لهذه اللجنة على أن لا يمتلك صلاحيات أكثر من الأعضاء في الغالب(١).

ت- نمط المجلس / مدير المدينة، يتضمن هذا النمط وجود مجلس منتخب من سكان المدينة يكون عادة (من ٥ الى ٩) أعضاء، ويقع على عاتقه تحديد السياسة وإصدار المراسيم وتوجهات السلطة المحلية واعتماد الميزانية المالية السنوية للمدينة، ويقوم المجلس باختيار شخص والتعاقد معه مديراً للمدينة يتولى السلطة التنفيذية ويؤدي الخدمات باسم المجلس وتنفيذ القوانين ويشرف على الاقسام الإدارية في المدينة على أن يكون من ذوي الخبرة والمهارة والكفاءة العالية، ويتم تطبيق هذا النمط في المدن الامريكية بشكل يفوق تطبيق الانماط الاخرى، وهو النمط الاكثر شعبية في المدن التي يتراوح سكانها بين (٥,٠٠٠ و ٢٥٠,٠٠٠) شخص(٢).

أما القرى والبلدات الصغيرة التي لا تتوفر فيها شروط قيام حكومات المدن ولا تتعاطى سوى في الشؤون المحلية فقط، فإن إدارتها توكل عادة الى مجلس منتخب يمكن ان يعرف بأسماء عدة مثل : مجلس البلدة، أو مجلس القرية، أو مجلس المفوضين، أو مجلس المختارين، أو مجلس المراقبين. يمكن ان يتولى رئاسة المجلس شخص يكون رئيساً للسلطة التنفيذية ايضاً، أو يتم انتخاب رئيس البلدة بشكل مباشر. وهناك مؤسسات فريدة في الحكومات المحلية بهذا المستوى توجد في منطقة نيو انغلند تُعرف بإسم "اجتماع أهالي البلدة" إذ يجتمع الأهالي مرة واحدة في العام أو أكثر إذا اقتضت الضرورة بجلسة علنية لانتخاب مسؤولين أو مناقشة قضايا محلية أو التصويت على قوانين لتسيير شؤون الحكم، وتُعد هذه الظاهرة من أنقى أشكال الديمقراطية المباشرة(٣).

1 – Nick Swift , op tic.

2 – Mark Callanan , op tic , p 12.

٣- وزارة الخارجية الامريكية، **موجز نظام الحكم الامريكي**، (واشنطن : وزارة الخارجية الامريكية، بلا تاريخ)، ص ١٣٠ – ١٣١.

٣- الحكومات المحلية الأخرى أو الخاصة، هناك وحدات أو حكومات محلية خاصة في الولايات المتحدة الامريكية تؤدي أعمالها وتنتشر في مختلف المقاطعات والبلديات[١]، وهي حكومات ذات غرض واحد ويكون التعامل من خلالها بشكل مباشر مع الإدارات، ولا تمثل هذه الوحدات الولاية ولا الحكومات المحلية التقليدية، وتنشأ طبقاً لرغبة المواطنين ولا ينحصر عملها على منطقة محلية واحدة، وسبب نشأتها هو عدم ملائمة الوحدات القائمة لإداء بعض الخدمات، والرغبة في الاستقلال، ولتوفير عوامل النجاح لنشاط ما أو برنامج معين وتختص بتأدية خدمات واحدة مثل التعليم والصرف الصحي، وقد تختص بخدمتين أو أكثر، وتختلف هذه الوحدات من حيث العدد والاختصاص والتنظيم. ويتم إدارتها من قبل مجلس أو لجنة منتخبة أو معينة، ولها صلاحيات واختصاصات غير محددة في التعيين وإنهاء الخدمات[٢].

رابعاً – اختصاصات الحكومات المحلية

تختلف الحكومات المحلية في الولايات المتحدة الامريكية من حيث عدم التشابه في حجم ونوع الصلاحيات والاختصاصات التي تمتلكها من ولاية الى أخرى[٣]، ففي بعض الولايات يتم حصر اختصاصات الحكومات المحلية بقانون يصدر عن المجلس التشريعي في الولاية، وهناك طريقة "ميثاق الحكم الذاتي" التي يكون للحكومات المحلية من خلالها صلاحيات واسعة فيما تريد أن تباشره من اختصاصات دون تدخل سلطات الولاية، وفي بعض الولايات يتم الاعتماد على "قاعدة ديلون" التي تحدد اختصاص الحكومات المحلية فيما كان منصوص عليه في القوانين فقط، وولايات أخرى تحدد المصالح كمعيار لتحديد ما هو محلي في اختصاص الحكومات المحلية من عدمه[٤].

---

١ – يُنظر : المصدر نفسه، ص ١٣١ – ١٣٢.

٢ – سمير محمد عبدالوهاب، **اللامركزية والحكم المحلي دراسة نظرية تطبيقية مقارنة**، مصدر سبق ذكره، ص ٨٣ – ٨٤.

3 – Dale Krane , Op cit.

٤ – سمير محمد عبدالوهاب، **اللامركزية والحكم المحلي دراسة نظرية تطبيقية مقارنة**، مصدر سبق ذكره، ص ١٥٧.

وتمتلك المقاطعات اختصاصات وصلاحيات عديدة أهمها[1] :

- صلاحيات فرض الضرائب.
- إصدار بعض القواعد المنظمة للأمن.
- الحفاظ على السجلات (الولادات، الوفيات، انتقال ملكية العقارات.... الخ).
- إدارة الانتخابات وما تتطلبه من إجراءات.
- إنشاء وصيانة الطرق المحلية والريفية.
- تقسيمات المناطق المدنية.
- فرض أنظمة البناء.
- تطبيق القوانين والتشريعات.
- رصد تنفيذ الانظمة البيئية.
- الإشراف على تحقيق رفاهية الاطفال.
- أداء الوظائف القضائية.

بينما تمتلك البلديات والمدن اختصاصات وصلاحيات أهمها :

- تحقيق السلامة العامة.
- صيانة الشوارع والطرقات.
- إنشاء وصيانة المنتزهات والحدائق العامة ومرافق الترفيه.
- فرض وتنفيذ القوانين.
- معالجة مياه الصرف الصحي وازالة النفايات.
- مسؤولية إدارة مرافق الخدمات العامة كالمياه والطاقة الكهربائية والغاز الطبيعي والاتصالات.
- إدارة البرامج الاجتماعية[2].
- خدمات الإسكان.

---

١ – ايمن عقل (تحرير)، مصدر سبق ذكره، ص ٦٥ – ٦٦.

٢ – وزارة الخارجية الامريكية، **الحكومات المحلية**، مصدر سبق ذكره.

- إدارة مكافحة الحرائق.
- خدمات النقل العام.
- الخدمات الطبية الطارئة.
- المحاكم البلدية[١].

أما مجالس القرى فلها اختصاصات وصلاحيات أهمها[٢].

- تعبيد الطرق واضاءتها.
- العناية بمياه الشرب.
- الاهتمام بالأمن والوقاية من الحرائق.
- الاهتمام بالصحة العامة.
- الاهتمام بتصريف المياه وإزالة النفايات.
- تقرير معدل ضريبة معينة لتأدية هذه الخدمات.

خامساً – العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات الولائية والمحلية

على الرغم من الصلاحيات التي تتمتع بها الولايات الامريكية والحكومات المحلية في النظام الامريكي، إلا أنَّ المشاكل التي تعترضها المجتمعات المحلية والكوارث الطبيعية والازمات وتعقد متطلبات المجتمعات الحضرية وتزايدها ومشاكل المدن في مجالات النقل والاسكان والتعليم والصحة والرعاية الاجتماعية لم يَعُد من الممكن التعامل معها على المستوى المحلي فحسب دون تدخل الحكومة الاتحادية فحتى حكومات بعض الولايات قد لا تمتلك الموارد المالية الكافية لمعالجتها، الأمر الذي أدى الى لجوء حكومات الولايات والحكومات المحلية الى الحكومة الاتحادية وطلب التعاون معها والتدخل لتقديم الخدمات[٣].

---

1 – State and Local Governments , at link : http://www.ushistory.org/gov/12.asp

٢ – مصطفى الجندي، مصدر سبق ذكره، ص ١٤٨.

3 – Adam Gopnik , United States , at : https://2u.pw/wjkfH (18/7/2016)

وتتحدد طبيعة العلاقات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات والحكومات المحلية من خلال عملية إنشاء الحكومات المحلية إذ يقع على عاتق الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات من خلال الدستور الاتحادي ودساتير الولايات والقوانين الاتحادية إنشاء وتحديد الهيكل والحدود والصلاحيات والموارد المالية المتاحة للحكومات المحلية[1]. يضاف الى ذلك إن الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات ما تزال تحتفظ بالعديد من الصلاحيات لا سيما في الولايات التي تأخذ بـ "قاعدة ديلون" في مجال حصر صلاحيات واختصاصات الحكومات المحلية الممنوحة لها من قبل الدولة وفقاً لما هو منصوص عليه في القانون فقط[2].

كما تبقى الجوانب المالية تتيح للحكومة الاتحادية التأثير في عمل الحكومات المحلية لاسيما في ظل تطبيق الفيدرالية التعاونية وقانون تقاسم الإيرادات العامة لعام ١٩٧٢، وفي ظل اعتماد العديد من الولايات على التمويل من الحكومة الاتحادية[3].

فضلاً عن كل ذلك فإن هناك مجالات تتداخل فيها الصلاحيات ما بين الاتحادي والمحلي، أهمها[4] :

١- التعليم، القطاع الذي يُعد حيوياً بالنسبة للولايات المتحدة الامريكية، وتتشابك فيه صلاحيات الحكومة الاتحادية مع حكومات الولايات والمجالس التعليمية المحلية التي تدير المدارس في مناطقها، وتبنت الحكومة الاتحادية توجهاً في التدخل لتوجيه التعليم وتحديد عدد من السياسات التي تضبط مستواه وأداءه.

٢- الرعاية الصحية، وتشكل واحدة من أهم القضايا التي تتوزع مجالاتها بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات والحكومات المحلية والقطاع الخاص.

---

1 – Mark Callanan , op tic , p 12.

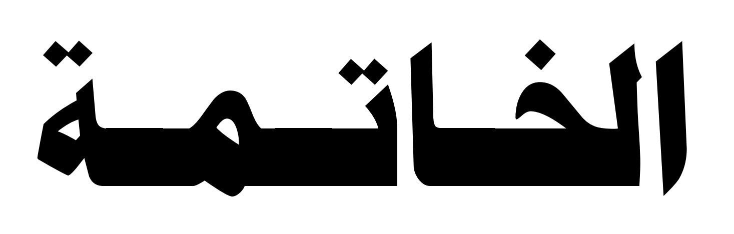
2 – Alisha Green , It's Complicated : State and Local Government Relationships , at link : https://2u.pw/jKVN7 (18/7/2016)

3 – Nick Swift , op tic.

٤ – فضيل الامين وسالي فرحات، كيف يعمل النظام الفيدرالي الامريكي مع الولايات والحكومات المحلية؟، في : https://2u.pw/BsMkr (20/7/2016)

٣- النظام الضريبي والميزانيات، تتمتع الحكومة الاتحادية بالحق الكامل في فرض الضرائب، وبالمقابل للولايات الحق في فرض الضرائب ايضاً، ولكن بما يتناسب والضرائب الاتحادية، ويتم تقسيم الميزانية الفيدرالية السنوية بين حاجات الحكومة الاتحادية في مختلف المجالات، واحتياجات حكومات الولايات والحكومات المحلية.

٤- النظام والأمن، توكل مهمة الحفاظ على الأمن محلياً للحكومات المحلية، بحيث هناك قوة أمن المدينة ثم تليها قوة أمن البلديات ثم قوة أمن الولاية ثم يأتي دور قوة الأمن الفيدرالية، ويحصل التقاطع في المسؤولية بين قوى الأمن المختلفة وصلاحياتها بحسب نوع الجريمة ومسرحها وتعديها، فجرائم سرقة البنوك وجرائم الإرهاب وغسيل الأموال الذي يتعدى مداها أكثر من ولاية تكون جرائم فيدرالية.


الخاتمة

الخاتمة

ان بناء عملية سياسية قائمة على سياسات عامة امر يستلزم جملة من الاستعدادات اهمها القدرة على التحكم المؤسسي تتسم بالمرونة العالية والاستجابة القائمة على شفافية ووعي ديمقراطي مجتمعي وامكانية تنفيذية من قبل الاجهزة الحكومية، وبعكسه تفقد الحكومة مصداقيتها السياسية وتتحول لمجرد الة تنفيذ دون روابط ووشائج اجتماعية تتحسس الانحدار والتدهور الذي قد يحدث داخل المجتمع، وبالتالي تنتقل حالة الوهن من حكومة المركز الى الحكومات المحلية ويتحول النظام الى مؤسسة هزيلة بعيدة عن شكل الدولة وهناك تفقد كل امكانية للتواصل مع المجتمع.

ان تحديد نوع الفجوات بين السياسات العامة المركزية والسياسات العامة المحلية، و تحديد النقوصات الموجودة اثناء عملية صياغة ورسم وتنفيذ السياسات العامة الخاصة بالإدارات المحلية و لتلافي الخلل وتجاوزه، لابد ان تتمثل العلاقة بين الادارة المحلية والحكومة المركزية بعلاقة رقابة شديدة تمارسها الحكومة تجاه اعمال الادارة المحلية تسمى (الوصاية الادارية) وتتحدد الرقابة الادارية في العراق بأعمال السلطة التشريعية وبخاصة ان اي تشريع هو من اختصاصها، فعمل الحكومة المركزية يواجه قلق من المركزية الشديدة التي قد تقود لتركيز القرار بالسلطة المركزية بالتالي يضعف قدرة السلطات المحلية من اداء عملها، وضعف الموارد الذاتية المحلية فلابد ان تكون بعيدة عن الحسابات الخاصة وسطوة المحافظين، و ابعاد سطوة المجالس التنفيذية عن السلطات المحلية خاصة في الاعتبارات الامنية والقبلية والسياسية.

الاستنتاجات

وعليه نستنتج ما يلي :

- تقوم الحكومات المحلية بدور فاعل في تفعيل المشاركة الجماهيرية الواسعة في العمل المحلي.
- تعمل الحكومة المحلية على تنمية وتطوير المجتمع.
- تساعد على تفعيل طرق التعاون مع الحكومة المركزية.
- زيادة قناعة المواطن بالمشاريع الحكومية وبالتالي يزيد من امكانية انجاح البرامج واستمرارها.
- خلق القادة المحليين.
- زيادة منافذ التفكير المجتمعي وبالتالي تقليل احتمالية انتكاس المشاريع.
- تزيد من تحمل المسؤولية الجماعية في المجتمع.
- زيادة اسلوب اعتماد المناقشات الهادئة مما ينعكس ايجابا على المجتمع واسلوبه في مواجهة الازمات.
- زيادة الشعور بالكرامة الفردية والكرامة الوطنية حيث تعتبر اقوى ضمانة لحيوية الشارع.
- سد الاحتياجات العامة والمتطلبات المجتمعية بكفاءة وفاعلية عالية وبأقصر وقت وباقل التكاليف.
- الادارة المحلية تطبيق حقيقي للديمقراطية المباشرة.

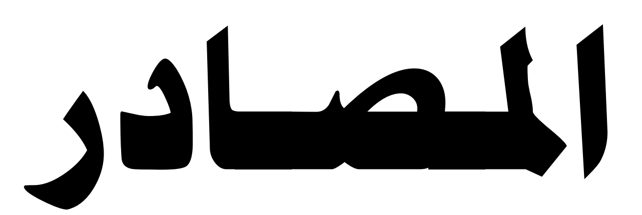
- تعمل الادارة المحلية على تشجيع شعور الجماعة بالتخطيط المشترك مما يزيد من المشاركة الشعبية الوجدانية.
- الحكومات المحلية تصل الى ادق النقوصات المجتمعية عن طريق الاقتراب من مشاكل القرى والارياف النائية بحكم تبعيتها للوحدة الادارية وبالتالي معالجة كل النقوصات وسد الاحتياجات العامة مما يخلق حالة كفاية عامة.

التوصيات

ان بناء سياسات عامة للحكومات المحلية تستلزم الاتي :

- رفد العملية السياسية بكفاءات بشرية مؤهلة ومنحها دور رئيسي في رسم السياسات العامة.
- توجيه الاحزاب لترك لغة اللغو السياسي والانطباعات والتحزير والانتقال الى لغة سياسية رصينة مبنية على معلومات دقيقة والضغط على الاطراف الرسمية لتصحيح مسار البناء المؤسسي.
- اعداد مسودات شعبية لتعديل واضافة واقتراح بعض التشريعات وتطوير مؤشرات قياس كفاءة الاداء والانجاز على الصعيد المحلي والمركزي.
- تفعيل تحالفات شعبية ورسمية للرقابة على العمل الحكومي المحلي.
- اعداد تقارير توعية الجمهور حول الدور المؤسسي والدور التشريعي والتنفيذي الذي تقوم به الحكومتين المركزية والمحلية .
- عقد ورشات عمل تعاون مشترك بين المحليات والمواطنين لضمان حسن الانجاز وتحسينه.

- بناء ورشات عمل تدريبية لصناع القرار حول الكيفية والالية والتوعية بالقدرة على استعمال القدرات والامكانات الموجودة على ارض الواقع وكيفية استغلالها.
- عقد ورش عمل تدريبية لصناع القرارات ومن يرسم السياسات العامة.
- انشاء لجنة تنسيقية بسلطات سياسية لرسم سياسات عامة متخصصة للمحليات وللحكومة المركزية.
- انشاء معهد للسياسات العامة يقدم تقارير عن التغذية العكسية والاسترجاعية ويقيم ويراجع السياسات العامة، ويصحح الاخطاء ويبني تصورات ادق وابعد مدى.
- تشكيل وزارة متخصصة بالسياسات العامة تكون ذات دوائر متعددة تختص كل منها برسم سياسات عامة لكل وزارة من وزارات الدولة اي وزارة اكاديمية بحتة .


المصادر

المصادر

اولاً – الوثائق :

١. الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

٢. الدستور الفرنسي لعام ١٩٨٥ (المعدل ٢٠٠٨).

٣. دستور ماليزيا النافذ الصادر عام ١٩٥٧ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠٠٧.

٤. القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.

٥. قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.

ثانياً – الكتب :

١. أحمد سعيفان، **المؤسسات الاجتماعية والسياسية في الدولة الحديثة**، (بيروت : مكتبة لبنان ناشرون، ١٩٩٨).

٢. احمد سعيفان، **قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية**، (بيروت : مكتبة لبنان ناشرون، ٢٠٠٤).

٣. أسامة الغزالي حرب، **الأحزاب السياسية في العالم الثالث**، سلسلة عالم المعرفة (١١٧)، (الكويت : المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨٧).

٤. اسماعيل عبدالفتاح عبد الكافي، **اسس ومجالات العلوم السياسية**، (الاسكندرية : مركز الاسكندرية للكتاب، ٢٠١٢).

٥. ايمن عقل (تحرير)، **المجالس الشعبية الواقع.. المشكلة.. الحل**، (القاهرة : مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية ومؤسسة المستقبل، ٢٠٠٩).

٦. **تمهيد حول الفدرالية**، نور الاسعد (ترجمة)، (بيروت : المعهد الديمقراطي الوطني، ٢٠٠٥).

٧. ثامر كامل محمد الخزرجي، **النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة – دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة** (عمان : دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٣).

٨. جبريل محمد، **اللامركزية والتنمية المحلية في فلسطين**، (رام الله : المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية وتنمية المجتمع، ٢٠٠٨).

٩. جورج اندرسون، **مقدمة عن الفدرالية.. ما هي الفدرالية؟ وكيف تنجح في العالم؟**، مها تكلا (ترجمة)، (اوتاوا : منتدى الانظمة الفدرالية، ٢٠٠٧).

١٠. جورج لوتز و وولف ليندر، **البنى التقليدية في الحكم المحلي للتنمية المحلية**، (بيرن : جامعة بيرن، معهد العلوم السياسية، ٢٠٠٤).

١١. جون ووتر بري، **الاقتصاد السياسي لتغير المناخ في المنطقة العربية**، (نيويورك : برنامج الامم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، ٢٠١٣).

١٢. جيمس اندرسون، **صنع السياسات العامة**، ترجمة عامر الكبيسي، (عمان : دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الرابعة، ٢٠١٠).

١٣. حبيبة محسن و رانيا زاده، **الادارة المحلية في مصر اشكاليات التنظيم والعمل**، (القاهرة : منتدى البدائل العربي للدراسات، ٢٠١١).

١٤. حبيبة محسن ورانيا زاده، **الادارة المحلية في مصر اشكاليات التنظيم والعمل**، (القاهرة : منتدى البدائل العربي للدراسات، ٢٠١١).

١٥. حسن أبشر الطيب، **الدولة العصرية دولة مؤسسات**، (القاهرة : الدار الثقافية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٠).

١٦. حسن سيد احمد اسماعيل، **النظام السياسي للولايات المتحدة الامريكية وانكلترا**، (القاهرة : دار النهضة العربية، ١٩٧٦).

١٧. حسين أباظة (إشراف)، **إعداد سياسة متكاملة للتنمية : دليل مرجعي**، (نيويورك : برنامج الأمم المتحدة للبيئة، آب أغسطس، ٢٠٠٩).

١٨. حسين عثمان محمد عثمان، **اصول القانون الاداري**، (بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٦).

١٩. خالد قباني، **اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان**، (بيروت – باريس : منشورات عويدات ومنشورات بحر المتوسط، ١٩٨١).

٢٠. خالد وليد محمود، **دور مراكز الابحاث في الوطن العربي : الواقع الراهن وشروط الانتقال الى فاعلية اكبر**، سلسلة دراسات، (الدوحة : المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ٢٠١٣).

٢١. خيري عبد القوي، **دراسة السياسة العامة**، الطبعة الأولى، (الكويت : ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٨٩).

٢٢. زيد منير عبوي وسامي محمد هشام حريز، **مدخل الى الادارة العامة بين النظرية والتطبيق**، (عمان : دار الشروق للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦).

٢٣. سلوى شعراوي جمعة (تحرير)، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، (القاهرة : جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ٢٠٠٤).

٢٤. سمير محمد عبد الوهاب، **اللامركزية والحكم المحلي – دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة**، (القاهرة : جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠١٠).

٢٥. صدقة يحيى فاضل، **مبادئ علم السياسة (مدخل.. لدراسة العلوم السياسية)**، (جدة : مطابع مؤسسة المدينة للصحافة (دار العلم)، ٢٠٠٣).

٢٦. صلاح عبد العاطي، **الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين**، (غزة : مركز الميزان لحقوق الانسان، ٢٠٠٥).

٢٧. طارق طوقان، **حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين**، سلسلة التقارير القانونية (٢٢)، (رام الله : الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الانسان، ٢٠٠١)

٢٨. عالية عبد الحميد، **اللامركزية**، (القاهرة : المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، ٢٠٠٩).

٢٩. عبد الجبار احمد، **الفدرالية واللامركزية في العراق**، (عمان : مؤسسة فريد ريش إيبرت، مكتب الاردن والعراق، ٢٠١٣).

٣٠. عبد الجبار احمد عبدالله، **اللامركزية في العراق بين الحاجات الواقعية والمصالح الحزبية**، (عمان : مؤسسة فريدريش ايبرت، ٢٠١٥).

٣١. عبد الرزاق إبراهيم الشيخلي، **الادارة المحلية دراسة مقارنة**، (عمان : دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، ٢٠٠١).

٣٢. عبد العظيم البدران، **كيف تحكم ايران؟ دراسة في صنع السياسات العامة بعد عام ١٩٨٩**، (بيروت : الدار العربية للعلوم ناشرون، ٢٠١٤).

٣٣. عبد الغني بسيوني عبد الله، **التنظيم الاداري – دراسة مقارنة للتنظيم الاداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي**، (الاسكندرية : منشأة المعارف، ٢٠٠٤).

٣٤. عبد الفتاح ياغي، **السياسات العامة : النظرية والتطبيق**، (القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الادارية، ٢٠١٠).

٣٥. عصام سليمان، **الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان**، (بيروت : دار العلم للملايين، ١٩٩١).

٣٦. علي الدين هلال (محرر)، **تحليل السياسات العامة – قضايا نظرية ومنهجية**، (القاهرة : (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية، ١٩٨٨).

٣٧. علي الصاوي، **اللامركزية في اطار الديمقراطية ملاحظات في النظم المحلية المعاصرة**، (القاهرة : ٢٠٠٢).

٣٨. فهمي خليفة الفهداوي، **السياسات العامة.. منظور كلي في البنية والتحليل**، (عمان : دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ٢٠٠١).

٣٩. قسم الدراسات وتقييم السياسات، **دراسة مؤشرات الحكم المحلي**، (عمان : المؤسسة العامة للسكان والتطوير الحضري، ٢٠١٥).

٤٠. لبيب شائف محمد، **الدليل التدريبي للقادة الاداريين في السياسات العامة**، (صنعاء : الامانة العامة بمجلس الوزراء اليمني، ٢٠١٢).

٤١. ماريا مرسي، **المرأة والأمن الإنساني**، (عمان : المجلس الوطني لشؤون المرأة، ٢٠١١).

٤٢. مجموعة باحثين, **مساءلة السياسات : دليل مرجعي لتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية**, (بيروت : شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية , ٢٠١٣).

٤٣. محمد عبدالله العربي، **نظام الادارة المحلية فلسفته واحكامه**، (القاهرة : دار القلم).

٤٤. محمد علي حمود، **دليل السياسات العامة (دليل تعريفي – تدريبي – للباحث والمتخصص وللسياسي وللإداري)**، (بغداد : دار الدكتور للعلوم الادارية والاقتصادية، ٢٠١٤).

٤٥. محمد قاسم القريوتي، **رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة**، ط ١، (عمان: دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٦).

٤٦. محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب، **الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير**، (القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٥).

٤٧. المركز الوطني للحقوق الانسانية، **المحليات بين لعبة الانتخابات وازمة الفساد**، (الجيزة : المركز الوطني للحقوق الانسانية، ٢٠٠٨).

٤٨. مصطفى الجندي، **الحكم المحلي والديمقراطية**، (الاسكندرية : منشأة المعارف، ١٩٦٧).

٤٩. معمر مهدي صالح الكبيسي، **توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية**، (بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠).

٥٠. مها عبداللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي، **النظام السياسي والسياسة العامة**، (كربلاء: مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، ٢٠٠٦).

٥١. نائل عبد الحافظ العواملة، **تحليل السياسات العامة – مدخل نظامي تطبيقات من الأردن والخليج العربي**، (عمان : مركز أحمد ياسين، ١٩٩٩).

٥٢. وزارة الخارجية الامريكية، **موجز نظام الحكم الامريكي**، (واشنطن : وزارة الخارجية الامريكية، بلا).

٥٣. وزارة الخارجية الامريكية، **نظام الحكم الامريكي**، (واشنطن : وزارة الخارجية الامريكية، بلا تاريخ).

٥٤. وصال نجيب العزاوي، **السياسة العامة – دراسة نظرية في حقل معرفي جديد**، (بغداد : جامعة بغداد، مركز الدراسات الدولية ، ٢٠٠١).

٥٥.وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**، (عمان : دار اسامة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣).

ثالثاً – التقارير

١. برنامج الامم المتحدة الإنمائي، **تقرير التنمية الإنسانية العربية**، (نيويورك : المكتب الإقليمي للدول العربية، ٢٠١٣).

٢. برنامج الامم المتحدة الانمائي، **تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٣**، (نيويورك : الامم المتحدة، ٢٠٠٣).

٣. برنامج الامم المتحدة الانمائي، **توظيف قدرات وإمكانات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التنمية المحلية**، (جنيف : برنامج الامم المتحدة الانمائي ومركز التكامل المتوسطي، ٢٠١٢).

٤. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، **اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة اسكوا**، (نيويورك، الامم المتحدة، ٢٠٠٢).

٥. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكو)، **تقرير اجتماع الخبراء لمناقشة دراسة "تحليل مقارن لمشاركة المجتمع المدني في السياسات العامة في دول عربية مختارة"**، (بيروت: بيت الامم المتحدة،١-٢ كانون الاول ٢٠١٠).

٦. لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، **تعريف المفاهيم والمصطلحات الاساسية في مجال اسلوب الحكم والادارة العامة**، (نيويورك : الامم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٧ – ٣٠ مارس ٢٠٠٦).

٧. مجلس حقوق الانسان، **تقرير وطني مقدم وفقاً للفقرة ١٥ (أ) من مرفق مجلس حقوق الانسان ١/٥**، (جنيف: الجمعية العامة للأمم المتحدة، ٢-١٣ شباط ٢٠٠٩).

رابعاً– الرسائل والاطاريح :

١. إبتسام قرقاح، "دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر (١٩٨٩ – ٢٠٠٩)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة، ٢٠١٠/٢٠١١.

٢. احمد بلجيلالي، "اشكالية عجز ميزانية البلديات – دراسة تطبيقية لبلديات : جيلالي بن عمار – سيدي علي هلال – ثرطوفة بولاية تيارت"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة ابي بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، الجزائر، تلمسان، ٢٠٠٩/٢٠١٠.

٣. أحمد طيلب، "دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، ٢٠٠٦/٢٠٠٧.

٤. استبرق فاضل شعير، "مقومات رسم السياسة في الولايات المتحدة الامريكية"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠٠٧.

٥. اسراء علاء الدين نوري، "مساهمة النظم الإدارية في صنع السياسات العامة – دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠٠٥.

٦. أمينة قصراوي، "ادارة المناطق العربية في اسرائيل"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ورقلة، ٢٠١١- ٢٠١٢.

٧. ايمن طه حسن احمد، "المؤشرات المفاهيمية والعملية للحكم الصالح في الهيئات المحلية الفلسطينية"، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، فلسطين، نابلس، ٢٠٠٨.

٨. بشير شايب، "مستقبل الدولة الفدرالية في افريقيا في ظل صراع الاقليات نيجيريا انموذجاً"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ورقلة، ٢٠١٠/٢٠١١.

٩. بشير محمد عمر المشهراوي، "نظام الهيئات المحلية في القانون الفلسطيني (دراسة مقارنة)"، رسالة ماجستير غير منشورة، معهد البحوث والدراسات العربية، مصر، القاهرة، ٢٠٠٥.

١٠. حسيبة غارو، "دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة – دراسة حالة الجزائر من ١٩٩٧ – ٢٠٠٧"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مولود معمري – تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٢.

١١. حسيني محمد العيد، "السياسات العامة الصحية في الجزائر – دراسة تحليلية من منظور الاقتراب المؤسسي الحديث ١٩٩٠–٢٠١٢"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، ٢٠١٢–٢٠١٣.

١٢. رجب محمد عبد الله، "نظام الادارة المحلية في الجمهورية اليمنية (دراسة تحليلية – تقويمية)"، رسالة ماجستير غير منشورة، معهد البحوث والدراسات العربية، مصر، القاهرة، ٢٠٠٢.

١٣. سكينة عاشوري، "الاتجاهات المعاصرة لنظم الادارة المحلية"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، بسكرة، ٢٠١٣–٢٠١٤.

١٤. سمير بن عياش، "السياسة العامة البيئية في الجزائر وتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي – دراسة حالة ولاية الجزائر (١٩٩٩ – ٢٠٠٩)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، الجزائر، ٢٠١٠/٢٠١١.

١٥. سناء قاسم محمد، "واقع واستراتيجيات تطوير الادارة المحلية في الاراضي الفلسطينية"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، فلسطين، نابلس، ٢٠٠٦.

١٦. شهيناز ورشاني، "الحكم الراشد ومتطلبات اصلاح الادارة المحلية في الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، بسكرة، ٢٠١٤/٢٠١٥.

١٧. صفاء عثمان، "دور اللامركزية الادارية في التنمية المحلية : دراسة مقارنة بين بلدية بسكرة وبلدية عنابة"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، بسكرة، ٢٠١٢ – ٢٠١٣.

١٨. صفاء عثمان، دور اللامركزية الادارية في التنمية المحلية : دراسة مقارنة بين بلدية بسكرة وبلدية عنابة، رسالة ماجستير، (بسكرة : جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٢ – ٢٠١٣).

١٩. عادل محمود حمدي، "الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية دراسة مقارنة"، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، مصر، القاهرة، ١٩٧٣.

٢٠. عايدة عمر محمد امين، "دور محلية ام درمان في التنمية الفترة من (٢٠٠٣-٢٠٠٧)"، رسالة ماجستير، جامعة الخرطوم، معهد دراسة الادارة والحكم الاتحادي، السودان، الخرطوم، ٢٠٠٨.

٢١. عبد الكريم سعيد اسعد، "دور الهيئات المحلية الفلسطينية في تعزيز المشاركة واحداث التنمية السياسية"، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، فلسطين، نابلس، ٢٠٠٥.

٢٢. عبدالحميد بن عيشة، "العلاقة بين السياسة والإدارة في الجزائر"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر -١-، كلية الحقوق، عين بن عنكون، ٢٠١٠/٢٠١١.

٢٣. عتيقة كواشي، اللامركزية الادارية في الدول المغاربية – دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ورقلة، ٢٠١٠ – ٢٠١١.

٢٤. عزيزة ضمبري، "الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الحاج الخضر، كلية الحقوق، باتنة، ٢٠٠٧/٢٠٠٨.

٢٥. علاوة الجندي، "دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، ٢٠١٣.

٢٦. علي قوق، "ادارة الاقاليم والتجارب المستفادة عربياً – حالة ماليزيا"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ورقلة، ٢٠١٠-٢٠١١.

٢٧. علي مهدي علي العلوي، "الرقابة على اعمال الادارة المحلية وهيئاتها في الجمهورية اليمنية"، اطروحة دكتوراه غير منشورة، معهد البحوث والدراسات العربية، مصر، القاهرة، ٢٠٠٥.

٢٨. فتح الرحمن عبد الماجد، "ادارة الحكم المحلي في ظل الفيدرالية في السودان"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الخرطوم، كلية الدراسات العليا، الخرطوم، ٢٠٠٤.

٢٩. مجدي عريف، "نظم المعلومات الإدارية ودورها في حل مشكلات الإدارة العامة (دراسة ميدانية على مديرية المالية في اللاذقية)"، رسالة ماجستير غير منشورة، : جامعة تشرين، كلية الاقتصاد، اللاذقية، ٢٠٠٨.

٣٠. محمد احمد ابو غنيم، "دور المؤسسات الامريكية في تنفيذ السياسة الخارجية للولايات المتحدة الامريكية في فلسطين"، رسالة ماجستير غير منشورة، اكاديمية الادارة والسياسة وجامعة الاقصى، غزة، ٢٠١٣.

٣١. محمد جاسم سالم العصار، "البلديات والتنمية المحلية المستدامة في قطاع غزة الواقع والمعيقات"، رسالة ماجستير غير منشورة، البرنامج المشترك بين جامعة الاقصى واكاديمية الادارة والسياسة، فلسطين، غزة، ٢٠١٥.

٣٢. محمد علي يوسف، "النظام القانوني للإدارة المحلية في العراق"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد، كلية القانون والسياسة، بغداد، ١٩٧١.

٣٣. معروف محمد ابراهيم، "دراسة مقارنة : اختصاصات واستراتيجية البلديات والهيئات المحلية (أ) واثارها في المشاركة والتنمية (١٩٩٦ – ٢٠٠٤)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، فلسطين، نابلس، ٢٠٠٥.

٣٤. معو زين العابدين، "المعلومات كآلية لرسم السياسات العامة في الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة العقيد الحاج لخضر – باتنة، ٢٠٠٨/٢٠٠٩ .

٣٥. موهوب ياسين، "دور المرأة في صنع السياسة العامة في الجزائر"، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، الجزائر، ٢٠١٠/٢٠١١.

٣٦. نادية بونوة، "دور المجتمع المدني في صنع وتنفيذ السياسات العامة – دراسة حالة الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الحاج لخضر – باتنة، كلية الحقوق، باتنة، ٢٠٠٩/٢٠١٠.

٣٧. نصر محمد علي، "النظام الحزبي وأثره في اداء النظام السياسي للولايات المتحدة الامريكية (دراسة حالة الحرب على العراق)"، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠١٢.

٣٨. نور الدين دخان، "تحليل السياسات التعليمية العامة – نموذج الجزائر – "، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر – بن يوسف بن خدة، كلية العلوم السياسية والإعلام، ٢٠٠٧.

٣٩. هشام جميل كمال، "الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة)"، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة تكريت، كلية القانون، تكريت، ٢٠١٢.

٤٠. وفاء معاوي، "الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الحاج لخضر – باتنة، الجزائر، باتنة، ٢٠٠٩–٢٠١٠.

٤١. ياقوت قديد، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية دراسة حالة ثلاث بلديات"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة ابي بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، الجزائر، تلمسان، ٢٠١٠ – ٢٠١١.

٤٢. يزن خلوق محمد، "الاحزاب السياسية وصنع السياسة العامة في تركيا تجربة حزب العدالة والتنمية (انموذجاً)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠١٢.

خامساً – البحوث والدوريات :

١. اثمار كاظم الربيعي، "الفيدرالية الالمانية والمشروع الفدرالي المقترح في العراق (دراسة مقارنة)"، **مجلة دراسات دولية**، العدد ٤٠، (بغداد : ٢٠٠٩).

٢. اسماعيل صعصاع غيدان، "اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق – دراسة في تداخل الاختصاص والرقابة"، **مجلة رسالة الحقوق**، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الاول ٢٠١٢، (كربلاء : ٢٠١٢).

٣. اسماعيل صعصاع ورفاه كريم، "الادارة اللامركزية في القانون العراقي"، **مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية**، العدد الاول، المجلد الاول، (القادسية : ٢٠٠٨).

٤. امجد زين العابدين طعمة، "مستقبل النظام الفدرالي في العراق دراسة في التجارب الدولية"، **مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية**، العدد ٤٧، (بغداد : ٢٠١٤).

٥. بارة سمير، السياسات العامة : دراسة في العوامل والمفاهيم، بحث غير منشور، (ورقلة : جامعة قاصدي مرباح).

٦. بسمة عولمي، "تشخيص نظام الادارة المحلية في الجزائر"، **مجلة اقتصاديات شمال افريقيا**، العدد ٤، (الجزائر : ٢٠٠٦).

٧. "تعريف الفيدرالية"، **مجلة اضواء**، العدد ٣، (بغداد : ٢٠٠٩).

٨. حبيبة محسن ورانيا زاده، "المحليات في الدستور المصري اشكاليات المركزية ومقترحات للتطوير"، في : **اللامركزية ونظام المحليات.. نحو دستور مصري جديد (تجارب ورؤى)**، (القاهرة : منتدى البدائل العربي للدراسات، ٢٠١١).

٩. رمضان محمد بطيخ، "الادارية المحلية ودورها في حماية البيئة"، بحث في ندوة : دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية، المنظمة العربية للتنمية الادارية، الشارقة، ٧ – ١١ ايار ٢٠٠٥.

١٠. رنده علوان حسين، "مؤسسة راند الأمريكية ودورها في السياسة الخارجية الأمريكية"، **مجلة السياسية والدولية**، العدد ٢٣، (بغداد : ٢٠١٣) .

١١. سامي الخزندار وطارق الاسعد , "دور مراكز الفكر والدراسات في البحث العلمي والسياسات العامة" , **دفاتر السياسة والقانون** , العدد ٦ , (ورقلة : ٢٠١٢).

١٢. سحر كامل محمد، "السياسة العامة ووسائل المجتمع المدني في صنعها (دراسة نظرية)"، **مجلة كلية التربية للبنات**، العدد ٢، المجلد ٢٤، (بغداد : ٢٠١٣).

١٣. سعد علي حسين، "السياسات العامة في ماليزيا قراءة في آليات صنعها وخصائصها"، **مجلة السياسية والدولية**، العدد ٢١، (بغداد : ٢٠١٢).

١٤. سعيد عبده سعيد الشدادي ولبيب شائف محمد، "واقع الإدارة العامة في اليمن واتجاهات تطويرها"، بحث في ندوة "التحديات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الراهنة التي تواجه اليمن"، مركز الدراسات والبحوث اليمني، صنعاء، ١٦ كانون الثاني ٢٠١٣.

١٥. سمير محمد عبد الوهاب، "النظم المحلية العربية – دراسة مقارنة"، **مجلة شؤون عربية**، العدد ٨٩، (القاهرة : ١٩٩٧).

١٦. صدفة محمد محمود ونجوان فاروق شيحة، "دور استطلاعات الرأي العام في صنع السياسات العامة"، بحث مقدم الى المؤتمر الدولي لاستطلاعات الرأي العام واتخاذ القرار – النظرية والتطبيق، القاهرة، ٢٠٠٧.

١٧. عباس حسين جواد وارزوقي عباس عبد، صياغة السياسات العامة (إطار منهجي)، **مجلة أهل البيت (ع)**، العدد الأول، (كربلاء : جامعة اهل البيت، بلا).

١٨. عبد الحافظ الصاوي، "قراءة في تجربة ماليزيا التنموية"، **مجلة الوعي الاسلامي**، العدد ٤٥١، (الكويت : ٢٠٠٣).

١٩. عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، **مجلة الاجتهاد القضائي**، العدد ٦، (بسكرة : ٢٠٠٩).

٢٠. عبد القادر سعيد عبيكشي، "المستوى القيمي في تحليل السياسة العامة الوطنية : دراسة في إلزامية التفعيل والتصويب"، الملتقى العلمي الأول : السياسة العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع، ٢٦-٢٧ نيسان ٢٠٠٩.

٢١. عبد النور زوامبية، "دور السلطة التشريعية في رسم السياسة العامة في الجزائر"، مداخلة في الملتقى الوطني للسياسات العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع بجامعة مولاي الطاهر – سعيدة، ٢٠٠٩.

٢٢. عصام الدين محمد علي، "نظم الادارة المحلية في مصر ودورها في تفعيل المشاركة الشعبية لتنمية المناطق الحضرية"، بحث مقدم الى المؤتمر العربي الاقليمي : **تأمين الحيازة / الادارة الحضرية الجيدة محوران لتحقيق عدالة اجتماعية في المدينة**، الهيئة العامة للتخطيط العمراني، القاهرة، ٢١-٢٤ نيسان ٢٠٠١.

٢٣. عطا الله سليمان الحديثي واسراء كاظم الحسني، "تعدد القوميات في ماليزيا ودورها في تطور نظامها السياسي واستقراره"، **مجلة كلية التربية**، العدد ١٣، (الكوت : ٢٠١٣).

٢٤. عقيل محمد عبد وسليم نعيم خضير، "رؤية تحليلية لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والاقاليم الفيدرالية في الدستور العراقي الدائم"، **مجلة العلوم الاقتصادية**، العدد ٢٣، المجلد ٦، (البصرة : ٢٠٠٩).

٢٥. علي جواد وتوت، "اللامركزية والانتقال الديمقراطي من تمرد الحفيد وجمهورية البصرة الى الاقليم السني"، **مجلة الآداب**، العدد ١١١، (بغداد : ٢٠١٥).

٢٦. علي هادي حميدي الشكراوي، "اثار تطبيق اللامركزية الاقليمية في العراق بعد عام ٢٠٠٣"، (الحلة : مركز انماء البحوث والدراسات).

٢٧. عوف عبد الرحمن، "التحديات المستقبلية لصانعي السياسات العامة في العراق"، **مجلة العلوم السياسية**، العدد ٤١، (بغداد : ٢٠١٠).

٢٨. غازي ابراهيم الجنابي، "القضاء الإداري في العراق"، **مجلة التشريع والقضاء**، العدد ٤، (بغداد : ٢٠٠٩).

٢٩. فرح يس فرح، "مفاهيم حول المركزية واللامركزية الادارية"، ورقة بحثية مقدمة الى ورشة عمل : تطبيق لامركزية العمل الاداري المحلي بجامعة القضارف، ٢٠١٥.

٣٠. قتيبة مخلف عباس، "آليات الانظمة السياسية في صناعة القرار السياسي"، **مجلة سر من رأى**، العدد ١٠، المجلد ٤، (سامراء : ٢٠٠٨).

٣١. كامل مهنا , "تجربة منظمات المجتمع المدني اللبنانية" , اللقاء الاقليمي حول تأثير منظمات المجتمع المدني في العالم العربي في السياسات العامة , : منظمة الاونيسكو – المكتب الاقليمي والمركز اللبناني للدراسات، بيروت، ٢٢-٢٤ آذار ٢٠٠٤.

٣٢. ماعت للسلام والتنمية وحقوق الانسان، اللامركزية تجارب الماضي وتطلعات المستقبل (ورقة خلفية)، في روشة العمل : "تحسن نظام الادارة المحلية... تجارب الماضي وتطلعات المستقبل"، (القاهرة: ماعت للسلام والتنمية وحقوق الانسان).

٣٣. مجاهد هاشم الطائي، "الدولة العراقية بين الفدرالية واللامركزية"، (اسطنبول: مركز ادراك للدراسات والاستشارات، ٢٠١٦).

٣٤. محسن صالح، "النموذج السياسي الماليزي وادارة الاختلاف"، **قضايا**، (الدوحة : ٢١ حزيران ٢٠١٢).

٣٥. محمد ابراهيم الشافعي، "تمويل اللامركزية المحلية في مصر (طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه)"، مجلة الشريعة والقانون، العدد ٥٦، (العين : ٢٠١٣).

٣٦. محمد الحسين ومحمد هلال الرفاعي، "تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الامريكي – دراسة تحليلية"، **مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية**، العدد ٢، المجلد ٢٦، (دمشق: ٢٠١٠).

٣٧. محمد رضا رجب، "نظام الادارة المحلية في مصر الواقع وآفاق المستقبل"، بحث مقدم الى مؤتمر تطوير الادارة المحلية، شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، القاهرة، ايار ٢٠٠٨.

٣٨. محمد شطب عيدان، "دور الأداء الرمزي في السياسة العامة"، **مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية**، العدد ١٠، المجلد ١٥، (تكريت : ٢٠٠٨).

٣٩. محمد عباس محسن، "اقتراح القوانين بين المبادر التشريعية والمبادرة الحكومية.. مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي"، **مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية**، العدد ١١، (الشلف : ٢٠١٤).

٤٠. محمد محمود الطعامنة، "نظم الادارة المحلية (المفهوم والفلسفة والاهداف)"، بحث ملقى في : الملتقى العربي الاول "نظم الادارة المحلية في الوطن العربي"، صلالة – سلطة عمان، ١٨–٢٠ آب ٢٠٠٣.

٤١. محمد نور اكرم صوفي، "اساليب تنظيم الادارة المحلية ومستوياتها نماذج عالمية ومحلية"، الملتقى العربي الاول : **نظم الادارة المحلية في الوطن العربي**، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الادارية، صلالة، ١٨–٢٠ آب ٢٠٠٣.

٤٢. محمود عبد الفتاح، نظام الادارة المحلية : اكثر من خمسين عاماً تكفي للتحول الحقيقي نحو اللامركزية، في : اللامركزية ونظام المحليات.. نحو دستور مصري جديد (تجارب ورؤى)، (القاهرة: منتدى البدائل العربي للدراسات، ٢٠١١).

٤٣. ناهد اديب، "النظام المحلي في مصر الواقع الحالي الاشكاليات ومبررات التغيير"، بحث مقدم الى روشة العمل : **نحو اطار دستوري وقانوني داعم لتطبيق اللامركزية في مصر**، ماعت للسلام والتنمية وحقوق الانسان ومؤسسة هانس زايدل، العين السخنة، ٢٨–٣٠ اذار ٢٠١٢.

٤٤. هارفي كي، "قوة القرار – كيف تتخذ قراراتك الناجحة بثقة"، **دورية خلاصات كتب المدير ورجل الأعمال**، العدد الأول، السنة الثانية، (القاهرة : ١٩٩٤).

٤٥. هديل كاظم سعيد، "علاقة الحكومة المركزية بالحكومات المحلية في ضوء المركزية واللامركزية الادارية – بحث ميداني في مجلس محافظة بغداد"، **مجلة العلوم الاقتصادية والادارية**، العدد ٨٥، المجلد ٢١، (بغداد : ٢٠١٥).

٤٦. هشام زغاشو، "صنع السياسة العامة من منظور توزيع السلطة وعلاقتها بالرأي العام في الانظمة المفتوحة"، **مجلة البحوث والدراسات الانسانية**، العدد ١٠، (سكيكدة : ٢٠١٥).

خامساً – الصحف

١. محمد زامل سعيد، تاريخ الحكومات المحلية في العراق الحديث، صحيفة التآخي، ٢٠١٤/٢/١٩.

سادساً – المحاضرات :

١. عبدالله بن حسين عبدالمجيد، مقدمة : في الإدارة العامة (محاضرات)، (مكة المكرمة : جامعة أم القرى، كلية العلوم الإقتصادية والمالية الإسلامية، بلا تاريخ).

٢. أغادير سالم العيدروس، مقدمة في الإدارة العامة (محاضرات)، (مكة المكرمة : جامعة أم القرى، بلا تاريخ).

سابعاً – الانترنت :

١. اشرف السعيد، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام السياسي الامريكي، في : http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=220320&eid=4748

٢. السيد عبد المطلب احمد غانم، السياسة العامة : التحليل–الصنع–التنفيذ–التقويم , ٢٠٠٧، في : www.eaddla.org/parlaman/parlaman%20english/peper_4.doc

٣. النظام الرئاسي الامريكي، في : www.yemenintransition.com

٤. أماني مسعود، دور البرلمان في صنع السياسات العامة، في : www.eaddla.org/parlaman/peper_3.doc

٥. اكرم سالم، العلاقة بين الحكومة المركزية والادارات المحلية، في : http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=137695 (٢٠١٦/٥/١٧)

٦. القستلي عبد الوهاب، الفيدرالية الامريكية كنموذج لمنح حكم ذاتي موسع، في : (٢٠١٦/٦/١٨) https://2u.pw/1AQv7

٧. بارة سمير، نشأة وتطور علم السياسة العامة، في : http://etudianf-dz.com/vb/showthread.php?t=66778&goto=nextnewest

٨. بشرى العبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات : مفهومه / مركزه في الدستور العراقي، في : http://www.madarik.net/mag5and6/15.htm

٩. بلديات فرنسا – ويكيبيديا، الموسوعة الحرة، في : https://2u.pw/KHVRS

١٠. برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، الحكم المحلي – العراق، في : www.pogar.org

١١. برنامج الامم المتحدة الإنمائي – برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، قوانين الحكم المحلي العربية – الحكم المحلي : عرض مقارن، في : (٢٠١٣/١٦/٢) https://2u.pw/1STT8

١٢. بوحنية قوي، الإدارة المحلية من منظور مقارن. دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا وبريطانيا والجزائر، في : Bouhanid.com/news.php?action=vew&id=81 (٢٠١٣/٢/٢٧)

١٣. جابر عوض، صنع السياسات العامة في ماليزيا : المحددات والخصائص، في : https://2u.pw/EXwBj

١٤.جوريسبيديا القانون المشارك، الادارة المحلية (US)، في : https://2u.pw/b7lcg
١٥.حسن بلا، مدخل لفهم السياسات العامة، في : https://2u.pw/CQV8T
١٦. حمود القديمي، مفهوم الادارة المحلية وعلاقته بالمفاهيم المشابهة، في :
(٢٠١٦/٦/١٦) http://dralqudaimi.blogspot.com/2012/04/blog-post.html
١٧.حيدر مثنى محمد، دور البرلمان في تعزيز اللامركزية والتنمية في العراق (ملخص)، في : ftp://pogar.org/LocalUser/pogarp/legislature/2007/beirut/muthanna-a.pdf
١٨.خالد الزعبي، انواع عضوية المجالس المحلية – دراسة مقارنة، في : https://2u.pw/YLBgO
١٩. خليل حسين، السياسات العامة ومفهوم إدارة الدولة، في : http://drkhalilhussein.blogspot.com/2011/02/blog-post_04.html
٢٠. خليل حسين، المؤسسات الرسمية والأهلية وعملية صنع السياسات العامة، في : http://drkhalilhussein.blogspot.com/2013/05/blog-post_31.html
٢١. دندان عبد الغاني، السياسة العامة بين الخبرة النظرية والواقع العملي، في : http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=165951
٢٢.رسم السياسة العامة ومشاكلها، في :https://2u.pw/Z2QgW
٢٣. سعد علي حسين، تجربة التنمية الماليزية، في : www.adhwaa.org
٢٤. سعيد عبد الهادي، مراكز الفكر الامريكي... قراءة في خرائط مراكز الفكر الامريكية، في : http://www.almutmar.com/index.php?id=200710558
٢٥. سليمة قاسم, الاعلام ودوره في رسم السياسة العامة, في :
juhainanews.com/body.asp?field=article_w&id=649
٢٦. سياسة عامة، ويكيبيديا – الموسوعة الحرة، في : https://2u.pw/cY4XW
٢٧.سليم نصر الرقعي، ما الفرق بين الفدرالية والمحلية (نظام الحكم المحلي)، في :http://libya-al-(mostakbal.org/news/clicked/15943 (23/6/2016
٢٨.صحيفة الصباح، اللامركزية أو الحكم المحلي.. ماهيته وايجابياته، في : www.alsabah.com
٢٩.طه حميد العنبكي، البرلمان العراقي... رؤية تقويمية ٣-٥، في :
http://www.alnaspaper.com/inp/view.asp?ID=6642
٣٠.طه محمد عبد المطلب، آفاق تطور نظام الادارة المحلية، في : (٢٠١٦/٢/٢٦) https://2u.pw/qYfTk
٣١.عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية – دراسة مقارنة، في : (٢٠١٦/٦/١٧) http://www.hrdiscussion.com/hr18877.html
٣٢.عبد الرحمن بن عبد الله الزهيان، نظام المناطق مشروع مستقبلي لحل مشاكل نظم الادارة المحلية بعد الحرب العالمية الثانية، في: http://www.al-jazirah.com/2000/20000103/fe1.htm

٣٣. عبد الله العلي النعيم، اللامركزية في الادارة المحلية بالدول العربية، في :
www.hrdiscussion.com/hr5800.html (٢٠١٣/٣/٢٦)
٣٤. عزيز جبر شيال، السياسات العامة في العراق : الأسس والتقويم ، في: https://2u.pw/RK7xV
٣٥. علي محمد ابراهيم كردي، السياسة العامة، في : https://2u.pw/1vZ1U
٣٦. علي محمد ابراهيم كردي، مفهوم الادارة العامة، في : https://2u.pw/ryAcw
٣٧. فائزة باباخان , مساهمة منظمات المجتمع المدني في رسم السياسة العامة, في : manber.ch/manber.php?action=view&id=5468
٣٨. فارس حامد عبدالكريم، الرقابة على سلطات الدولة، في : https://2u.pw/ZGOMc
٣٩. فضيل الامين وسالي فرحات، كيف يعمل النظام الفيدرالي الامريكي مع الولايات والحكومات المحلية؟، في : https://2u.pw/BsMkr (20/7/2016)
٤٠. ماجد ابو كلل، الادارة اللامركزية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ نظرة تحليلية، في :
http://vision4iraq.blogspot.com/2011/10/2003.html (٢٠١٦/٤/١١)
٤١. ماجد أحمد الزاملي، رسم السياسات العامة للدولة، في https://2u.pw/VeY6o :
٤٢. مبارك ماجد الشريدة، الإدارة المحلية، في : (٢٠١٦/٦/١٧) http:// https://2u.pw/qq3mW
٤٣. ماليزيا، في : https://2u.pw/kET10
٤٤. مازن ليلو راضي، ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق، في : https://2u.pw/1JWQ3
٤٥. المجلة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية، التنظيم في حضارة وادي الرافدين، ٢١ كانون الاول ٢٠١٦، في : https://2u.pw/VRpNj
٤٦. محمد أبو رمان، من دواوين السياسة الى السياسات العامة، في: http://islamselect.net/mat/91830
٤٧. محمد صالح، دور الجماعات الضاغطة في صناعة القرار السياسي في الولايات المتحدة الامريكية، في : https://2u.pw/32UU6
٤٨. محمد صديق، تقييم السياسات العامة، في: www.gapl.yoo7.com/t114-topic
٤٩. مطاع هاشم، دور السلطة التشريعية في رسم السياسة العامة بعد ٢٠٠٣، في : http://www.alrafedein.com/images/alrafedein-center-1.pdf
٥٠. محمد عبد الله المغربي، نظرية الادارة المحلية، في:
http://www.hrdiscussion.com/hr5805.html (٢٠١٦/٦/١٧)
٥١. مجلة بحوث الادارة، الادارة المحلية (الحكم المحلي)، في :
edarta3mal.com/edarapress/?p=18 (٢٠١٣/٢/٢٤)
٥٢. مساعد حمد الصالحي، إصلاح الإدارة المحلية منذ مطلع الثمانينات في فرنسا، في : (26/2/2013) www.elsyasi.com/article_detail.aspx?id=1414
٥٣. مساعد حمد الصالحي، تاريخ الادارة المحلية في فرنسا، في :

www.elsyasi.com/print_article.aspx?id=1415 (26/2/2013)
٥٤. موقع السلطة المحلية، الحكم المحلي في فرنسا وبريطانيا من منظور مقارن، في :
http://affaires-locales.blogspot.com/2015/11/blog-post_34.html (18/7/2016)

٥٥. نشأة السياسة العامة، في : http://30dz.justgoo.com/t1679-topic
٥٦. هالة كريم، السلطة الثالثة تفصل في المنازعات بمعزل عن البرلمان والحكومة، في:
http://www.alsabaah.iq/Articleshow.aspx?ID=59333
٥٧. هزار صابر امين، مراكز التفكير ودورها في التأثير على صنع السياسة، في :
http://fcdrs.com/mag/issue-4-2.html
٥٨. وصال نجيب العزاوي، الديمقراطية التوافقية وفق المنظور العراقي، في :
http://www.iraqnewspaper.net/news.php?action=view&ID=24314

٥٩.وزارة الخارجية الامريكية، الحكومات المحلية، في : (٢٠١٦/٧/١٩) https://2u.pw/VWWEK
٦٠.ويكيبيديا – الموسوعة الحرة، مناطق فرنسا، في : (26/2/2013) https://2u.pw/ulu0l
٦١.يوسف عيسى الصابري، المركزية واللامركزية في ادارة الشؤون المحلية واثرها على زيادة الكفاءة والفاعلية الادارية، في : (٢٠١٣/٢/٢٦) www.hrdiscussion.com/hr30580.html

المصادر الاجنبية

1. Robbie Waters Robichau and Laurence E. Lynn Jr. , The Implementation of Public Policy: Still the Missing Link , **The Policy Studies Journal**, Vol. 37, No. 1, 2009.

2. The role of Non Governmental Organisations As a promoter of public policy in Moldova , (Moldova : the National Endowment for Democracy (NED) , 2012).

3. Yannis Karagiannis & Claudio M. Radaelli , POLICY-MAKING , in book : Daniele Caramani (ed.) , **COMPARATIVE POLITICS** , Oxford University Press , March 2007.

4. Implementation : Putting Policy into Practice , at link:/http://www.ru.nl/publicadministration/research/centre-policy

5. Marie Pier Rochon, Types of Evaluation Methodology , at link : http://www.ehow.com/info_8510858_types-evaluation-methodology.html

6. Policy Implementation , at link : https://2u.pw/bAxwD

7. Problems of policy Implementation 2009 , at link : http://www.healtknowledge.org.uk/public-health-textbook/medical-sociology-policy-economics/4c-equality- equality-policy/ Problems- policy-Implementation
8. Shane Hall , How to Evaluate Public Policy , at link :
http://www.ehow.com/now_5048482_evaluate–Public–Policy.htm
9. Shane Hall , What is Evaluate Policy , al link : http://cutt.us.com/OZark
10. Wayne Hayes ' Public Policy Cyele , at link :
http://Profwork.org/pp/implement/
11. Adam Gopnik , United States , at : , at : https://2u.pw/wjkfH (18/7/2016)
12. State and Local Governments , at link : http://www.ushistory.org/gov/12.asp (18/7/2016)
13. Alisha Green , It's Complicated : State and Local Government Relationships , at link : https://2u.pw/jKVN7 (18/7/2016)
14. Dale Krane , Local Government Autonomy and Discretion in the USA , at link : http://www.napawash.org/aa_federal_system/98_national_local.html (19/7/2016)
15. Nick Swift , Mayors play the central role in US municipal government , USA , at link : http://www.citymayors.com/usa/usa_locgov.html (19/7/2016)
16. Mark Callanan , Review of International Local Government Efficiency Reforms , Report No.1 , (Dublin : Institute of Public Administration , August 2011)
17. American local government structure , at link : https://2u.pw/PppYH (19/7/2016)


وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
الدار المنهجية
للطباعة والنشر والترجمة
Bookstore for Printing Publishing and Translating